



TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, nelle persone dei Magistrati:



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo Generale dell'anno 2025, al numero 115 e nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo Generale dell'anno 2025, al n. 165, entrambe proposte

da



contro



per l'annullamento

nella causa n. R.G. 115/2025:

- della delibera del 17 giugno 2025, n. 435, della Giunta Provinciale avente ad oggetto “correzioni al Volume B, F e G del Piano di tutela delle acque della Provincia Autonoma di Bolzano”, pubblicata nel Bollettino Ufficiale del 27 giugno 2025, n. 26 – Sez. Gen., che pure si impugna;

- della proposta dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima di agire in deroga ai sensi dell'art. 7, comma 2 del Volume G del Piano di tutela delle acque, non conosciuta;

nonché con motivi aggiunti depositati in data 31 ottobre 2025:

- della lettera del 5 settembre 2025 dell'Ufficio tutela acque della Provincia autonoma di Bolzano, con allegato parere positivo del Consiglio dei Comuni del 3 giugno 2025, ai sensi dell'art. 6 della legge provinciale n. 4 del 2010 ed allegato formulario del lago S. Valentino alla Muta, trasmesso a seguito della richiesta di accesso agli atti in relazione alla delibera del 17 giugno 2025, n. 435, della Giunta provinciale;

nella causa n. R.G. 165/2025:

- della lettera del 22 agosto 2025 dell'Ufficio Natura, Area Gestione aree protette della Provincia autonoma di Bolzano, e dell'allegato parere *screening* di VInCA;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale e in particolare, occorrendo,



degli atti già impugnati con il ricorso n. R.G. 115/2025.

Visto il ricorso, integrato dai motivi aggiunti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano, dell'Agenzia per la Protezione civile della Provincia di Bolzano, e dell'Agenzia per la Protezione civile della Provincia di Bolzano- Ufficio Demanio Idrico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del 13 maggio 2026, 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 R.G. n. 115/2025, il Comitato Lago di Braies ha chiesto l'annullamento della delibera del 17 giugno 2025, n. 435 della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, che ha modificato il Piano di tutela delle acque (già approvato con delibera della Giunta provinciale n. 516 del 15 giugno 2021), con riferimento all'art. 26, comma 8, delle norme di attuazione del Piano, disponendo che: *«Nei laghi con una superficie inferiore a 4 ha il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio, anche di piccole dimensioni e a qualunque scopo, anche sportivo, ricreativo o per usi turistici, è limitato a un totale di 3. Nei laghi con una superficie tra 4 e 50 ha, il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio, anche di piccole dimensioni e a qualunque scopo, anche sportivo, ricreativo o per usi turistici, è limitato a un totale di 10, a meno che non sia già in vigore una normativa più severa. Salire e scendere da detti natanti o imbarcazioni è consentito solo su pontili autorizzati».*

1.1. - Con la modifica apportata, la Giunta provinciale ha limitato i natanti e le imbarcazioni nel lago di Braies (avente un'estensione di circa 31 ettari e, quindi, rientrante nella fascia tra 4 e 50 ettari di cui all'impugnata delibera) ad un totale di 10,



laddove il ricorrente – titolare della concessione D/34/2022 del 19 dicembre 2022, avente ad oggetto un'area di 700 m², con un pontile sul lago ed una terrazza *solarium* nel Comune di Braies - ha usufruito, storicamente, fino ad un totale di 38 barchette a remi.

Con nota del 25.07.2025, l'Agenzia per la protezione civile - Ufficio Demanio idrico comunicava al Comitato Lago di Braies che la Giunta provinciale aveva approvato la predetta delibera in base alla quale *«a partire da ora, per la concessione indicata in oggetto [quella del Comitato] sono ammessi solamente 10 natanti a noleggio»*.

1.2. - In precedenza, rientrando il lago di Braies nell'ambito della rete Natura 2000, l'Ufficio Natura Settore Gestione aree protette della Provincia autonoma di Bolzano aveva richiesto al Comitato Lago di Braies (titolare della predetta concessione n. D-34/2022) di presentare la valutazione d'incidenza sull'ecosistema del lago dell'utilizzo delle 38 barchette a remi (lettera del 12 febbraio 2024), ai sensi dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010. In data 18 dicembre 2024 il Comitato Lago di Braies ha presentato la domanda di emissione del parere di valutazione di incidenza Natura 2000 (VIncA), con il relativo allegato F e con le relazioni tecniche di *screening* redatte dalla società incaricata, evidenziando che le barchette a remi non avrebbero nessun effetto negativo sul lago di Braies.

1.3. - Con nota del 22 agosto 2025 l'Ufficio comunicava al Comitato di aver concluso negativamente la valutazione di incidenza in quanto l'attività proposta dal Comitato avrebbe un'incidenza negativa sulla qualità dell'acqua del lago di Braies (*«Non sono da escludere effetti negativi in seguito ad un aumento del numero di natanti/imbarcazioni anche dal punto di vista cumulativo. Vista la facile accessibilità del lago, il numero di visitatori è elevato sia in estate che in inverno, nel complesso pertanto, la pressione dei visitatori in quest'area è enorme durante tutto l'anno e l'attività di locazione natanti vi contribuisce in modo significativo. Con questo aumento cresce anche la pressione*



specialmente sulla fauna ittica e i loro habitat (accumulo di microplastiche, mozziconi di sigaretta o altri detriti, maggiore rischio di avvicinamento alle rive, con conseguente disturbo delle zone cruciali per la riproduzione dei pesci, percezione da parte dei pesci delle sagome delle imbarcazioni/natanti come una minaccia, alimentazione dei pesci con avanzi di cibo). Solo studi pluriennali e approfonditi possono illustrare eventuali effetti a lungo termine. Infine, non sono da escludere effetti cumulativi futuri derivanti da altre forme di turismo oltre a quello escursionistico, tra cui la balneazione - con o senza l'utilizzo di stand-up paddle - e le attività subacquee»).

2. - Con il ricorso R.G. n. 165/2025 il Comitato Lago di Braies ha impugnato anche il suddetto provvedimento negativo.

3. – Con un primo gruppo di censure il Comitato ricorrente denuncia l'illegittimità della deliberazione della Giunta provinciale n. 435 del 2025.

3.1. - Con il primo motivo, con riguardo alle modifiche al Piano di tutela delle acque della Provincia di Bolzano approvate con la deliberazione della Giunta provinciale n. 435 del 2022, deduce la violazione dell'art. 7, comma 2, del Piano il quale consentirebbe di derogare alla procedura ordinaria prevista per l'approvazione e la modifica del PTA solo in presenza di «modifiche non sostanziali» (*«Aggiornamenti, modifiche e integrazioni non sostanziali al piano vengono approvate dalla Giunta provinciale su proposta dell'Agenzia per l'ambiente in deroga alla procedura di cui all'articolo 6. Si considerano “non sostanziali”, aggiornamenti, modifiche o integrazioni conseguenti a nuove disposizioni nazionali e comunitarie»*). Secondo il ricorrente, solo la necessità di adeguare il Piano a leggi sopravvenute può fare considerare le modifiche ‘non sostanziali’ e giustificare l'adozione della procedura semplificata. In tale prospettiva non sarebbe sufficiente sostenere che le modifiche al Piano erano rese necessarie dall'adeguamento dell'articolo 26, commi 6, 7 e 8 a quanto previsto dal codice della nautica da diporto di



cui al d.lgs. n.171 del 18 luglio 2005 e al D.M. del 1 settembre 2021 (recante: «*Requisiti, formalità ed obblighi da ottemperare per l'utilizzazione dei natanti da diporto ovvero delle moto d'acqua ai fini di locazione o di noleggio per finalità ricreative o per usi turistici di carattere locale, nonché di appoggio alle immersioni subacquee a scopo sportivo o ricreativo nelle acque marittime e interne*»), per quanto concerne le definizioni di imbarcazioni a motore, imbarcazioni e imbarcazioni a noleggio o natanti.

Pertanto, la delibera non espliciterebbe a quale specifica disposizione sopravvenuta la Provincia autonoma si sarebbe dovuta adeguare; e, per altro verso, nemmeno si tratterebbe di disposizioni sopravvenute rispetto all'approvazione del Piano (approvato nel 2021, quindi successivamente all'approvazione del citato codice della nautica da diporto).

Inoltre, nessuna disposizione del codice della nautica da diporto introduce limitazioni al numero di natanti di piccole dimensioni.

La modifica al Piano di tutela delle acque adottata dalla Giunta provinciale sarebbe, quindi, illegittima in quanto doveva essere attuata tramite la procedura ordinaria di cui all'art. 6 del Volume G del medesimo PTA, con tutte le garanzie ivi previste, tra le quali, in particolare, la possibilità di presentare osservazioni da parte dei privati cittadini e degli aventi diritto con l'onere per la Pubblica Amministrazione di prenderle in considerazione.

3.2. - Con il secondo motivo il Comitato Lago di Braies lamenta che la delibera della Giunta provinciale n. 435 del 17.06.2025 sia stata adottata in contrasto con il procedimento di valutazione d'incidenza avviato (con la nota 12 febbraio 2024 dell'Ufficio Natura), ai sensi dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010. In sostanza la Provincia di Bolzano avrebbe dovuto attendere gli esiti del procedimento intrapreso e della valutazione d'incidenza inviati dal ricorrente, e non, contraddittoriamente, emanare la delibera impugnata, limitando (nei laghi con una superficie tra 4 e 50 ha, tra i quali il



lago di Braies) il numero di natanti e imbarcazioni a locazione e a noleggio ad un totale di 10 e determinando, altresì, una violazione del diritto di partecipazione e difesa del ricorrente Comitato Lago di Braies (garantiti, invece, nello *screening* di incidenza di cui al citato art. 22), nonché dei principi di buon andamento e motivazione dell'azione amministrativa.

4. - Con i motivi del ricorso R.G. n. 165/2025 il Comitato contesta il rigetto della valutazione di incidenza sul sito Natura 2000, proposta dal Comitato, di cui al parere reso dall'Ufficio Natura con nota del 22 agosto 2025.

4.1. - Con il primo motivo, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità manifesta, contraddittorietà con i dati istruttori ed errore nei presupposti di fatto. Secondo il ricorrente, il parere sarebbe viziato sia sotto il profilo formale (asserita mancata considerazione di documentazione allegata) sia sotto il profilo tecnico (argomentazioni ritenute illogiche e contraddittorie), con particolare riferimento alla qualità delle acque, alla fauna ittica presente nel Lago e alla riduzione del numero di natanti utilizzabili.

In via subordinata, deduce l'illegittimità derivata degli atti impugnati in quanto fondati su un provvedimento - la delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 435 del 17 giugno 2025 – a sua volta illegittimo (per i motivi di cui al ricorso R.G. n. 115/2025, sopra esposti), in particolare per la previsione di un limite al numero di natanti.

4.2. - Con il secondo motivo, il Comitato rileva anche il vizio di competenza nell'adozione del parere negativo, atteso che l'art. 22 della legge provinciale n. 6 del 2010 prevede che la valutazione d'incidenza dei piani o progetti che possano avere un'incidenza significativa sui siti appartenenti alla rete Natura 2000 è basata sul parere dell'esperto o incaricato della «*Ripartizione provinciale Natura e paesaggio*» ma il provvedimento finale è invece di competenza degli «*organi individuali o collegiali*



preposti all'esame e all'approvazione dei piani e dei progetti» (art. 22, comma 2); nel caso di specie l'Ufficio Natura si sarebbe limitato a "inoltrare" il parere negativo degli esperti, senza alcuna valutazione (che, in teoria, come consentito dall'art. 22, comma 4, avrebbe potuto portare anche all'approvazione del progetto nonostante il parere negativo).

4.3. - Con gli ulteriori motivi (di cui alle pp. 16 ss. del ricorso R.G. n. 165/2025) il Comitato riproduce le censure già dedotte con il ricorso n. 115/2025.

5. - Resistono in giudizio la Provincia di Bolzano, l'Agenzia per la Protezione civile della Provincia di Bolzano – Ufficio Demanio idrico e l'Ufficio Natura, Area Gestione aree protette, replicando a tutte le censure, nei due ricorsi, e sottolineando come la valutazione di incidenza abbia riguardato tutto il sito Natura 2000 (e non solo il lago di Braies) con riguardo alle ricadute e ai rischi in un arco pluriennale (il che sarebbe mancato nello *screening* effettuato dal Comitato).

6. - All'udienza del 13 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. – Preliminarmente, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 del Codice del processo amministrativo di cui all'Allegato 1 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, stante l'evidente connessione sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo (norma del Codice del processo amministrativo applicabile nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 in forza del rinvio operato dall'art. 208 del medesimo regio decreto alle *«norme del Titolo III, Capo II, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1504, delle leggi del Consiglio di Stato»*).

8. – Ciò posto, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in relazione ai parametri che saranno indicati nell'esame del requisito della non manifesta infondatezza, nella parte in cui prevede che i ricorsi contro i *«provvedimenti definitivi 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 R.D. 15 luglio 1904, n. 523 [...]» appartengono alla cognizione diretta, in unico grado, del Tribunale superiore delle acque pubbliche (d'ora in avanti, Tribunale superiore), escludendo in tal modo la possibilità di proporre i medesimi ricorsi presso un organo giurisdizionale di primo grado.

I) *Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

I.1. - In primo luogo, vanno precisate le ragioni di rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Sotto questo profilo, occorre muovere dalla premessa che il ricorso in trattazione appartiene alla giurisdizione di legittimità, in unico grado, del Tribunale superiore, ai sensi dell'art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, trattandosi di impugnazione di *«provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R. decreto 15 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del R. decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli art. 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F»*.

In particolare, l'art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904, al primo comma, riserva *«esclusivamente all'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 sovra 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»*.



Nel caso di specie, infatti, l'Autorità di bacino – alla quale, nella Regione siciliana, spettano le attribuzioni delineate nel citato art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904 – ha adottato l'impugnata ordinanza nell'esercizio dei generali poteri amministrativi di vigilanza e di ordine nella materia delle acque pubbliche.

La medesima ordinanza si basa inoltre, esplicitamente, anche sull'art. 378 dell'All. F della legge n. 2248 del 1865.

Pertanto, la situazione giuridica soggettiva riconoscibile in capo all'Anas (quale destinataria dell'ordinanza) è quella tipica che fronteggia il potere amministrativo, vale a dire una situazione giuridica di interesse legittimo. L'intermediazione rappresentata dal provvedimento amministrativo, quale esito dell'esercizio del potere amministrativo, radica quindi la giurisdizione presso il giudice amministrativo specializzato, ai sensi del richiamato art. 143, primo comma, lettera a), del regio decreto n. 1175 del 1933.

I.2 - La norma oggetto della questione di costituzionalità è applicabile nella definizione della controversia in esame nella misura in cui incide sulla capacità del giudice e sulle sue attribuzioni funzionali, *«ben potendo, in limine litis, ogni giudice investire questa Corte della verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento, e ciò anche a prescindere dalle conseguenze processuali che derivino dalla violazione delle disposizioni che regolano tale legittimazione; [...] siffatta facoltà discende, infatti, dal potere-dovere del giudice di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano (sentenza n. 71 del 1975); [...] a ragionare diversamente, tali norme verrebbero inammissibilmente a godere di una sorta di immunità rispetto al controllo di costituzionalità»* (Corte cost. n. 258 del 2016).

Va sottolineato, sotto questo profilo, che in un sistema imperniato sul doppio grado di



giurisdizione detta controversia (rientrante - come rilevato - nell'ambito dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933) non dovrebbe essere trattata direttamente davanti al Tribunale superiore, che dovrebbe svolgere unicamente funzioni di giudice d'appello o di riesame anche nel merito della controversia.

Il Tribunale superiore è, infatti, un organo giurisdizionale superiore, in quanto centralizzato con competenze sull'intero territorio nazionale e accentrato presso la Corte di cassazione, come dimostrato da vari indici normativi (desumibili, tra gli altri, dagli artt. 4 e 33, primo comma, del regio decreto n. 1578 del 1933; 209, secondo comma, e 139, ultimo comma, del regio decreto n. 1775 del 1933), nonché dal regime impugnatorio delle sentenze solo dinanzi alle Sezioni Unite e non dinanzi alle Sezioni semplici (cui è equiparato come grado) e dal modo in cui il Tribunale superiore è composto per legge (da magistrati che svolgono le loro funzioni presso gli organi di vertice delle rispettive giurisdizioni, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato, nei quali restano incardinati, *cfr.* Corte cost. n. 118 del 1993). Pertanto, la rilevanza della questione di costituzionalità si palesa anche nel senso che se l'ordinamento, per le controversie in parola, contemplasse (come sembra imposto dall'art. 125 Cost.) un organo di giustizia territoriale di primo grado, il Tribunale superiore non potrebbe esercitare la propria *potestas iudicandi* sulla controversia proposta direttamente e dovrebbe dichiarare il ricorso inammissibile. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità del citato art. 143 finirebbe quindi per incidere sulla legittimazione del Tribunale superiore a trattare un determinato procedimento (Corte cost. n. 258 del 2016).

I.3. - In altri termini, la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 143, che esclude il doppio grado di giurisdizione, prevedendo l'impugnazione diretta di provvedimenti amministrativi dinanzi a un organo giurisdizionale centrale e superiore, come il Tribunale superiore, si manifesta sul piano della potestà, non esauritasi, di *ius*



dicere del giudice rimettente, conformata dalla legge con modalità di dubbia costituzionalità (quale giudice in unico grado di merito).

I.4. - Non appare superfluo osservare che, in punto di rilevanza della questione di costituzionalità, la Corte ha avuto occasione di affermare che *«ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio a quo e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (ex plurimis, sentenze n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Per contro, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (tra le tante, sentenze n. 193, n. 183 e n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021). Inoltre, il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e rispetto a esso questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020)»* (così Corte cost. n. 164/2023).

I.5. - In senso diverso non sembra potersi invocare il precedente di cui alla sentenza n. 204 del 2024 che, pur avendo dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate da diverse Corti di giustizia tributaria nei confronti della disciplina legislativa che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze la competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria, in contrasto con i principi di autonomia e di indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, ha ribadito che ai fini del giudizio di rilevanza occorre verificare la *«necessaria relazione di*



‘dipendenza funzionale’ tra giudizio a quo e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale: relazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve assumere i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l’impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della deliberazione della questione pregiudicante (sentenza n. 164 del 2017)» (punto 8 del Considerato in diritto). Relazione che si ritrova in tutti quei casi in cui si ravvisi «una incidenza diretta [delle] norme [censurate] con l’oggetto del giudizio a quo» (cfr. ancora la sentenza n. 204 del 2024, sempre al punto 8, che prosegue richiamando, quali precedenti conformi, la sentenza n. 237 del 2013 – concernente la «legittimità costituzionale di norme che avevano disposto la soppressione di diversi uffici giudiziari: oggetto del giudizio di costituzionalità era, in quella sede, la potestà di ius dicere dei giudici rimettenti, direttamente e immediatamente dipendente dalle norme censurate. Nessun dubbio poteva sussistere, pertanto, sulla rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale» – e la sentenza n. 18 del 1989 in cui il giudizio aveva per oggetto «la struttura e la composizione dell’organo giudicante e [...] lo status di giudice, la sua composizione, [...] le garanzie e i doveri che riguardano il suo operare, tutti aspetti ontologicamente rilevanti nell’ambito dei relativi procedimenti dai quali le questioni provenivano»).

II) Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in relazione ai seguenti parametri costituzionali: art. 125 Cost., per la configurazione della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie indicate nell’art. 143 (nella specie, lettera a) del r.d. n. 1775 del 1933) come giurisdizione diretta e in unico grado, anziché come giurisdizione di appello e, di conseguenza, per la mancata previsione del doppio grado di giurisdizione; art. 3, primo comma, Cost., per la irragionevolezza e disparità di trattamento con riguardo alle modalità della tutela processuale di identiche situazioni soggettive di interesse legittimo; art. 113, secondo comma, Cost., per la



limitazione della tutela degli interessi legittimi in conseguenza della conformazione sul piano processuale dei rimedi impugnatori sui provvedimenti amministrativi nella materia delle acque pubbliche; art. 24, primo e secondo comma, per le negative conseguenze della mancata previsione del doppio grado di giurisdizione sul piano dell'effettività della tutela giurisdizionale.

II.1.- La norma di cui all'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, si pone in contrasto, innanzitutto, con gli articoli 3, primo comma, 113, secondo comma, e 125, primo comma, della Costituzione, giacché la mancata previsione di un organo giurisdizionale di primo grado determina una disarmonia irragionevole tra l'ordinamento processuale della giustizia amministrativa facente capo al plesso TAR-Consiglio di Stato, organizzato intorno alla regola generale del doppio grado di giurisdizione (salvo specifiche eccezioni che non riguardano comunque il giudizio di cognizione: *cfr.* art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere *a*) e *b*), del Codice del processo amministrativo approvato col d.lgs. n. 104 del 2010), e la struttura del processo davanti al Tribunale superiore nella quale si prevede un unico grado di giurisdizione.

In secondo luogo, il citato art. 143, primo comma, lett. *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, appare costituzionalmente illegittimo in riferimento all'art. 125, primo comma, Cost. che, in termini generali, prevede l'istituzione in ciascuna Regione di «*organi di giustizia amministrativa di primo grado*».

II.2. - Il dubbio di costituzionalità si basa, quindi, su due diverse argomentazioni, ciascuna autonoma e autosufficiente ma convergenti.

La prima è così sintetizzabile: «*[l]a 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 alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (Corte cost. n. 42 del 1991, punto 2.2. del Considerato in diritto, sulla quale si tornerà più avanti).

La seconda argomentazione è la seguente: *«per il processo amministrativo il doppio grado di giudizio ha valore di regola costituzionale (art. 125 Cost.; Corte cost., 12.3.1975, n. 61, e 1.2.1982, n. 8; Cass., Sez. un., 15.12.1983, n. 7409), e i casi di giurisdizione in unico grado davanti al Consiglio di Stato devono ritenersi eccezionali e basarsi su una espressa previsione normativa, anche dopo la pronuncia della Corte cost. n. 395/1988»* (così Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 16 del 2024).

Sembra corretto, quindi, muovere dal sicuro riconoscimento che il principio del doppio grado della giurisdizione amministrativa ha copertura costituzionale nell'art. 125 Cost.: in tal senso la prima sentenza della Corte costituzionale è la n. 8 del 1982 che si esprime riguardo sia al giudizio di merito sia al processo incidentale cautelare, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, ultimo comma, della legge 3 gennaio 1978 n. 1, il quale escludeva l'appellabilità al Consiglio di Stato delle ordinanze dei tribunali amministrativi regionali che si pronunciavano sulla domanda di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo impugnato.

II.3. - La suddetta questione di costituzionalità non risulta essere mai stata sollevata. Invero, la sentenza del Tribunale superiore del 29 settembre 1993, n. 92, dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lett. a), del regio decreto n. 1775 del 1933, con la seguente motivazione: *«[...] la Corte costituzionale, secondo la quale il principio del doppio grado trova copertura nella giurisdizione amministrativa, attesa la disciplina differenziata di cui all'art 125, secondo comma, Cost. (che prevede tribunali amministrativi di primo grado, soggetti*



come tali al giudizio di appello davanti al Consiglio di Stato), ha affermato che tale principio non ha rilevanza costituzionale rispetto alla giurisdizione ordinaria ed a quella speciale (1° febbraio 1982, n. 8; 15 aprile 1981, n. 62)» (nello stesso senso Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 10 luglio 1991, n. 7659; 26 novembre 1990, n. 11362).

Tuttavia, ad avviso del Collegio, la questione dev'essere riesaminata, in considerazione sia della successiva evoluzione del diritto vivente, sia dell'assenza di precedenti specifici della Corte costituzionale riguardanti la questione dell'unicità del grado nella giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore, sia perché nel citato precedente del Tribunale superiore la questione era stata proposta esclusivamente nei termini di una diretta violazione dell'art. 125 (interpretato peraltro in senso estremamente restrittivo, escludendo cioè che il riferimento ivi presente agli «*organi di giustizia amministrativa di primo grado*» fosse idoneo a comprendere il Tribunale superiore e quindi anche controversie aventi la medesima natura di quelle attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato); e comunque senza esaminare il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento delle controversie amministrative attribuite al Tribunale superiore rispetto alle analoghe controversie attribuite al plesso TAR-Consiglio di Stato, per la mancata previsione solo nelle prime del doppio grado di giurisdizione di merito.

II.4.- Come si è osservato, l'orientamento seguito dal Tribunale superiore nel 1993 si basa sull'assunto che il doppio grado di giurisdizione sia previsto unicamente con riferimento alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR-Consiglio di Stato). Tuttavia, sebbene nella giurisprudenza costituzionale si ritrovino sporadici precedenti che accostano l'art. 125 Cost. al plesso Tar-Consiglio di Stato, si ritiene che questi precedenti non facciano escludere l'applicabilità in via diretta della suddetta disposizione costituzionale alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore né la possibilità di invocare la normativa sulla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (TAR-



Consiglio di Stato) quale *tertium comparationis* ai fini dell'estensione del doppio grado alla giurisdizione amministrativa del Tribunale superiore.

Tali precedenti (tra i quali le sentenze costituzionali n. 62 del 1981 e n. 301 del 1986), infatti, si riferiscono prevalentemente a giudizi pendenti dinanzi alla giurisdizione ordinaria, nella quale, come è noto, il doppio grado di giurisdizione non ha copertura costituzionale (*ex plurimis*, Corte cost. n. 34 e 58 del 2020). Per quanto riguarda la sentenza n. 52 del 1984, che riguardava i giudizi di unico grado dinanzi alla Corte dei conti in materia pensionistica dei dipendenti dello Stato, questa non sembra utile per sostenere una opposta opzione ermeneutica, sia perché superata dalla successiva introduzione dell'appello anche in tali giudizi, sia perché si tratta di materia non amministrativa in senso proprio, avendo ad oggetto diritti soggettivi e non interessi legittimi e regolata in ambito processuale da un rito diverso da quello amministrativo proprio dei giudizi presso il TAR, il Consiglio di Stato e il Tribunale superiore (nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 trova applicazione il codice del processo amministrativo, in forza del rinvio operato nell'art. 208 del medesimo regio decreto – per tutte cfr. Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 31 maggio 2023, n. 15281; 13 ottobre 2017, n. 24146 – salve specifiche disposizioni processuali relative al rito delle acque, caratterizzato da limitate peculiarità, tra le quali la fase monocratica davanti al giudice delegato all'istruttoria e il particolare rimedio della rettificazione).

Inoltre, il testo della Costituzione, nelle disposizioni sulla magistratura, e in particolare sulla giurisdizione amministrativa, non si riferisce al solo Consiglio di Stato ma anche, in senso estensivo, agli «*altri organi di giustizia amministrativa*» (art. 103, comma 1, Cost.), con una formula certamente idonea a ricomprendere anche il Tribunale superiore nell'esercizio della sua giurisdizione diretta, ai sensi dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933; formula che si ritrova, in termini sostanzialmente identici, nell'art. 125



Cost., che attribuisce agli «*organi di giustizia amministrativa...*» da istituire nelle regioni la funzione giurisdizionale amministrativa di primo grado.

II.5. – La questione del doppio grado della giurisdizione, non prevista nelle materie di giurisdizione amministrativa diretta *ex art. 143* del regio decreto n. 1775 del 1933, dovrebbe essere valutata considerando i caratteri attuali (coerenti con le origini) di siffatta giurisdizione del Tribunale superiore, che confermano senza dubbio la sua piena omogeneità alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria».

Il Tribunale superiore ebbe a sostituire la quarta e quinta sezione (anche per il merito) del Consiglio di Stato nella materia delle acque (anche per questo – e per la presenza paritaria di consiglieri di Stato e di cassazione nel collegio, oltre che per la presenza di un esperto tecnico – esso è considerato giudice amministrativo «specializzato»: *ex plurimis*, Cass., Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534; 20 giugno 2012, n. 10148; 21 ottobre 2009, n. 22237); esercita una giurisdizione generale di legittimità (e in alcuni casi anche di merito) come i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato; la stessa composizione attuale del collegio giudicante del Tribunale superiore con l'intervento di sette votanti (nelle controversie amministrative) rispecchia quella originaria del Consiglio di Stato (art. 43 del regio decreto n. 1054 del 1924); come si è detto, nelle predette controversie *ex art. 143* del regio decreto del 1933 il Tribunale superiore applica le stesse norme del codice del processo amministrativo (oltre alle stesse norme amministrative rilevanti sul piano sostanziale, a partire dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento e sul provvedimento amministrativo), è anch'esso giudice degli interessi legittimi ed esercita tendenzialmente gli stessi poteri dei giudici amministrativi «ordinari».

Ad analoga conclusione si dovrebbe giungere pur volendo in ipotesi configurare il Tribunale superiore, in senso unitario, come organo giurisdizionale appartenente alla giurisdizione ordinaria in ogni tipologia di giudizio, ipotesi cui, peraltro, osterebbe il fatto



di non essere menzionato nell'ordinamento giudiziario, né sottoposto – come organo – al potere regolatorio del Consiglio Superiore della magistratura o del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Tale configurazione, infatti, non muterebbe la natura amministrativa delle controversie di cui al citato art. 143 – aventi ad oggetto posizioni di interesse legittimo – né il rito amministrativo applicabile.

II.6. - Un argomento storico-sistematico conferma il dubbio di legittimità costituzionale qui proposto.

Occorre risalire al 1916 quando (con d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664) fu costituito un unico organo (il «Tribunale delle acque pubbliche») avente sede in Roma, competente sull'intero territorio nazionale e sulla generalità delle situazioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) relative alla materia, che giudicava sempre in unico grado di merito. L'intervento normativo suscitò critiche sia per l'unicità della sede giudiziaria sia per l'unicità del grado di giudizio, che indussero il legislatore a intervenire con il regio decreto legge 9 ottobre 1919, n. 2161, che istituì i Tribunali territoriali delle acque (successivamente denominati «regionali») e introdusse il doppio grado di giudizio, dinanzi al neo-istituito Tribunale superiore delle acque, limitatamente alle controversie sui diritti soggettivi, mentre per le controversie sugli interessi legittimi che precedentemente erano attribuite al Consiglio di Stato (e poi, in forza delle lettere *d*) ed *e*) dell'art. 35 del d.lgt. n. 1664 del 1916, al Tribunale delle acque), era (ed è tuttora) previsto invece un unico grado di giudizio. Come rilevato anche in dottrina, ciò si spiegava perché la tutela degli interessi legittimi era garantita in unico grado di giudizio avanti al Consiglio di Stato; pertanto, anche la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque pubbliche doveva seguire la medesima sorte. Una diretta conferma di ciò è nella Relazione dell'Ufficio centrale del Senato del Regno (relatore Rolandi Ricci, in Atti parlamentari, n. 316-A, 327-A e 416-A, p. 13, legislatura XXIV -



1 sessione 1913-18), ove si evidenziava che solo per le controversie sui diritti soggettivi appariva «*opportuno il doppio esame di merito*» poiché per i ricorsi prima devoluti al Consiglio di Stato «*la natura e i confini del giudizio di legittimità e dello speciale giudizio di merito richiedono, allo stato attuale della legislazione italiana, che esso, come già dinanzi al Consiglio di Stato, e come ancor oggi per ogni altro interesse legittimo, la cui tutela è rimasta affidata al Consiglio stesso, si esaurisca in un solo stadio, salvo il controllo della corte regolatrice delle competenze nella sola ipotesi di incompetenza o di eccesso di potere*». La dottrina ha evidenziato in modo condivisibile come la tutela giurisdizionale sugli interessi legittimi in materia di acque pubbliche fosse stata tarata conformemente allo stato della legislazione allora vigente, nel senso che la tutela sugli interessi legittimi nelle controversie sulle acque seguiva (e doveva seguire) la medesima sorte (della tutela) degli interessi legittimi dinanzi al Consiglio di Stato, nella consapevolezza che al mutare della legislazione si sarebbe dovuto mutare anche la modalità della tutela in materia di acque (esemplificativa di un simile approccio è la sentenza costituzionale n. 42 del 1991, sulla quale *infra*).

Il mutamento è avvenuto con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali nel 1971, in attuazione dell'art. 125 Cost., che ha introdotto i due gradi di giudizio davanti al giudice amministrativo, rendendo costituzionalmente disarmonica l'unicità del grado di giudizio che è rimasta nelle controversie amministrative nella materia delle acque.

È significativo che il Codice del processo amministrativo abbia dovuto prevedere espressamente la salvezza delle attribuzioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche (art. 133, comma 1, lett. b) in materia di concessioni e lett. f) in materia urbanistica ed edilizia), poiché, altrimenti, tali attribuzioni sarebbero rientrate *naturaliter* nella giurisdizione del plesso TAR-Consiglio di Stato.

Nel diritto vivente è acquisito che «*l'unicità e l'unitarietà della tutela degli interessi*



legittimi costituisce un principio generale della giurisdizione di ogni giudice amministrativo e quindi anche del Tribunale superiore delle acque pubbliche» (Cass., Sezioni unite civili, 19 aprile 2013, n. 9534). L'evoluzione della giurisdizione delle acque è avvenuta storicamente, in via giurisprudenziale, a specchio di quella amministrativa generale: un vero e proprio recepimento progressivo degli istituti tipici di quest'ultima, che ha consentito di ammettere, dinanzi al Tribunale superiore, l'azione risarcitoria (Cass., Sez. unite da ultimo citate), il giudizio di ottemperanza (Trib. sup., 20 gennaio 1995, n. 7), il giudizio sul silenzio (Trib. sup. 12 settembre 2014, n. 186), il ricorso per motivi aggiunti (Cass., Sezioni unite civili, 27 febbraio 2008, n. 5080) e persino il doppio grado della tutela cautelare (Trib. sup. 28 maggio 2001, n. 178).

II.7.- Nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» la giurisprudenza costituzionale ha escluso la necessità del doppio grado esclusivamente in alcuni ricorsi in cui è prevista la competenza del Consiglio di Stato in unico grado per l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato (sentenza n. 395 del 1988). Tale ipotesi normativa, invero, non inficia il rilievo delle norme sulla giurisdizione amministrativa generale come *tertium comparationis*, ai fini della estensione del doppio grado di giurisdizione alle controversie amministrative dinanzi al Tribunale superiore. L'affermazione secondo cui «nessun'altra norma della Costituzione indica il Consiglio di Stato come giudice solo di secondo grado» (sentenza n. 395/1988) si giustifica piuttosto per la peculiarità dell'oggetto della giurisdizione (in unico grado) in questione che è limitata a ipotesi del tutto residuali (in alcuni casi di ottemperanza: cfr. attualmente l'art. 113, primo comma, in relazione all'art. 112, secondo comma, lettere a) e b), del Codice del processo amministrativo) che non snaturano la configurazione del Consiglio di Stato come organo giurisdizionale di appello, mentre la giurisdizione in unico grado del Tribunale superiore riguarda la totalità delle controversie



(non solo quelle in ottemperanza) ad esso devolute nell'ambito della sua giurisdizione diretta.

La possibilità di utilizzare la disciplina relativa al plesso Tar-Consiglio di Stato come *tertium comparationis* nelle valutazioni di legittimità costituzionale della disciplina relativa alla giurisdizione diretta del Tribunale superiore, è affermata espressamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 42 del 1991, di cui si riportano i seguenti passaggi argomentativi: *«Va ricordato che, nella materia delle acque pubbliche, i rimedi avverso gli atti amministrativi illegittimi sono stati disciplinati, nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in conformità al sistema – all'epoca vigente – dettato, per la giurisdizione generale di legittimità degli atti amministrativi, dal testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054), il cui art. 34 poneva la regola della definitività del provvedimento come presupposto per l'accesso alla tutela giurisdizionale. Difatti, la disciplina dettata per il Consiglio di Stato, in quanto diretta a regolare una giurisdizione generale, non legata cioè ad una determinata materia, è stata sempre considerata il prototipo del sistema di giustizia amministrativa. Ed è per questa ragione che il legislatore ha uniformato ad essa la disciplina speciale, in materia di acque pubbliche, non ravvisando evidentemente, in ragione della specialità della materia, alcuna ulteriore esigenza di differenziazione oltre quella della diversità della sede giudiziaria. In tale ordine di idee l'art. 105, terzo comma, del testo unico del 1933, n. 1775 – richiamato, nell'ordinanza di rinvio, quale norma regolante la fattispecie oggetto del giudizio a quo – ha stabilito che, avverso i provvedimenti dell'ufficio del genio civile, è ammesso ricorso gerarchico al Ministro dei lavori pubblici e l'art. 143, primo comma, del testo unico stesso (cioè, la norma espressamente impugnata) ha attribuito al Tribunale superiore delle acque pubbliche la cognizione dei ricorsi in sede giurisdizionale solo avverso i provvedimenti definitivi. Con la legge 6 dicembre 1971, n.*



1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, le condizioni per l'accesso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità, cioè nel sistema che costituisce il prototipo, sono state modificate, avendo la legge citata previsto all'art. 2 – invocato dal giudice a quo come tertium comparationis – la possibilità del ricorso diretto al giudice amministrativo contro atti e provvedimenti emessi dagli organi periferici dello Stato, senza più condizionare il ricorso al requisito della definitività dell'atto amministrativo impugnato.

Conseguentemente, l'art. 20 della legge del 1971, n. 1034, anch'esso invocato come tertium comparationis, nell'intento di evitare che l'accesso alla tutela giurisdizionale possa comunque essere ostacolato dalla preventiva proposizione di ricorsi amministrativi, ha stabilito che, nei casi in cui contro atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato sia presentato ricorso in via gerarchica, il ricorso al tribunale amministrativo regionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed, in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato.

La cennata modifica della disciplina generale, rispetto al precedente sistema, è confermata dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), il quale dispone che, decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente. Affermato il principio della facoltatività dei ricorsi amministrativi e venuta meno nel sistema generale di giustizia amministrativa la regola della definitività, non può giustificarsi il mantenimento di questa regola per i ricorsi al Tribunale superiore delle



acque, una volta che il legislatore ha ritenuto, in via generale, più confacente alle esigenze della tutela del cittadino, nei confronti degli atti amministrativi illegittimi, la possibilità di accesso diretto alla tutela giurisdizionale senza la necessaria intermediazione, prima prevista, del ricorso amministrativo. Ciò non senza considerare che il condizionamento, nella specie, del ricorso giurisdizionale al preventivo esperimento del ricorso gerarchico impedisce, prima della definizione di questo rimedio, la possibilità della tutela cautelare, sotto la forma della sospensione – da parte del giudice – degli atti emanati dall'ufficio del genio civile, tutela che, invece, una volta ammessa nei confronti della generalità degli atti amministrativi, non potrebbe essere limitata per questa particolare categoria di atti, se non in presenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla diversità di trattamento (sentenza n. 284 del 1974).

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 alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura (sentenza n. 190 del 1985)» (punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto).

Nella stessa sentenza la Corte, respingendo la tesi della diversità di disciplina ovvero della specialità del Tribunale superiore avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato (secondo la quale «la diversità delle situazioni poste a raffronto – in un caso, giurisdizione accentrata e in unico grado e, nell'altro, giurisdizione decentrata e strutturata in doppio grado – dimostra la non arbitrarietà della differente disciplina»: punto 2 del Ritenuto in fatto), ha chiarito che «[u]na volta che il ricorso dinanzi al giudice amministrativo di legittimità è stato ammesso anche nei confronti di provvedimenti non definitivi, l'esigenza di uniformità della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura, testé posta



in risalto, non può non condurre perciò alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, del testo unico sulle acque approvato con regio decreto n. 1775 del 1933, nella parte in cui prevede che il ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche è ammesso solo avverso i provvedimenti definitivi» (sentenza 42 del 1991, punto 2.2, ultimo paragrafo).

In effetti, come è stato rilevato anche in dottrina, è arduo dimostrare che i profili di specialità del Tribunale superiore che non sussistono tra processo amministrativo e rito speciale delle acque per quanto riguarda l'instaurazione del processo, sussistano invece, e giustifichino l'elusione dell'art. 3 Cost. e della garanzia del doppio grado, nel corso dello stesso giudizio.

In accordo con la dottrina, il Consiglio Superiore della Magistratura non mancò di evidenziare come lasci «*indubbiamente insoddisfatti l'esclusione del doppio grado di giurisdizione nelle materie di cui all'art. 143 del t.u. acque pubbliche...*» (nel parere reso con deliberazione del 10 ottobre 2002 su richiesta del Ministro della giustizia sul d.d.l. del 6 settembre 2002, recante abolizione dei Tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

II.8.- Una operazione ermeneutica simile a (e più incisiva di) quella qui proposta è riferibile alla sentenza n. 190 del 1985 (richiamata dalla citata pronuncia n. 42 del 1991) per avere utilizzato come *tertium comparationis* una disposizione di legge relativa alla giurisdizione ordinaria (art. 423, secondo comma, c.p.c.) per dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione (art. 21, ultimo comma, della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei TAR) relativa a una diversa giurisdizione (amministrativa esclusiva), al fine di estendere al processo amministrativo (e ai dipendenti pubblici) le tutele cautelari patrimoniali e d'urgenza già previste nel rito ordinario del lavoro a salvaguardia dei dipendenti privati ed eliminare la differenza di trattamento tra dipendenti pubblici e



privati riguardo alla tutela in via cautelare e d'urgenza.

II.9.- In altra occasione, la Corte ha operato una diretta equiparazione tra le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore (in cognizione diretta ex art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933) e quelle attribuite alla giurisdizione amministrativa «ordinaria», basando la distinzione esclusivamente sulla specialità del Tribunale superiore rispetto al plesso ordinario TAR-Consiglio di Stato. Il Tribunale superiore è un organo «*a composizione mista (magistrati della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, esperti tecnici) previsto e disciplinato dal regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1175, [con] carattere di specialità, in ragione della competenza sulla materia trattata [...]»*, avente «*cognizione di appello [con cinque componenti] in ordine alle pronunce dei Tribunali regionali e cognizione diretta per l'impugnazione di provvedimenti in materia di acque [con sette componenti], altrimenti deferibili alla giurisdizione amministrativa»* (Corte cost. n. 118 del 1993; sul carattere «speciale» della giurisdizione del Tribunale superiore nelle controversie in unico grado cfr. anche Corte cost. n. 76 del 1961).

Tale rilievo non solo giustifica il riferimento, quale *tertium comparationis*, alla differente struttura (sotto il profilo del doppio grado) del processo amministrativo «ordinario», ma costituisce anche un ulteriore motivo di irragionevolezza della speciale disciplina impugnatoria (in unico grado di merito) riservata alle (sole) controversie amministrative devolute al Tribunale superiore. Se, infatti, quando sono competenti i Tribunali regionali delle acque pubbliche (organi della giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi) è previsto il doppio grado di giudizio (anche se per la giurisdizione ordinaria il principio non è costituzionalizzato), non è chiaro perché innanzi al Tribunale superiore quale giudice amministrativo, per il quale invece è costituzionalizzato il doppio grado di giudizio, vi debba essere una tutela dimidiata, il che si traduce anche in una violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. che non tollera limitazioni della tutela degli interessi legittimi, con



effetti negativi sulla effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

II.10. - Date queste premesse e considerando «*la necessità che le opposte posizioni del privato e della P.A. trovino la più piena e completa valutazione da parte del giudice amministrativo*» (Corte cost. n. 8 del 1982), è da ritenere che il principio del doppio grado di giurisdizione (con la previsione di un organo giurisdizionale di primo grado e la possibilità di riesame dei provvedimenti decisorii in appello) non possa non trovare applicazione nei riguardi della porzione di giurisdizione amministrativa che si svolge presso il Tribunale superiore, nei giudizi *ex art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933*.

Né tale conclusione sembra ostacolata dalla lettera dell'art. 125, che anzi, come si è già osservato, facendo ampio riferimento agli «*organi di giustizia amministrativa di primo grado*», non dovrebbe essere restrittivamente intesa come mero richiamo ai tribunali amministrativi regionali, dal momento che non tutte le controversie amministrative appartengono alla giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» (e si osservi, altresì, che anche l'art. 103, primo comma, Cost. rimanda ad «*altri organi della giustizia amministrativa*» diversi dal Consiglio di Stato, tra i quali è incluso, «*in posizione eminente*» secondo una dottrina classica, il Tribunale superiore).

II.11.- La mancanza di un primo grado, e quindi di un doppio grado «di merito» in cui il Tribunale superiore (o il Consiglio di Stato) assumerebbe il ruolo di giudice d'appello, non sembra possa essere surrogata dalla previsione del ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione (ex art. 201 del regio decreto n. 1775 del 1933 che lo consentiva «*soltanto per incompetenza ed eccesso di potere giurisdizionale*», ma oggi proponibile per tutti i motivi di cui all'art. 360 c.p.c. a seguito di una complessa interpretazione «adeguatrice» delle Sezioni unite, *cfr.* Corte cost. n. 247 del 1995).

Pur non volendo accedere alla tesi di una autorevole dottrina, che attribuisce all'art. 125 Cost. un carattere pervasivo e generale di tutto il sistema processuale e vede in esso una



applicazione dell'art. 24 Cost. che, riferendo l'inviolabilità della difesa ad «*ogni stato e grado del giudizio*», sembra considerare la presenza del gravame di merito come una condizione normale in tutti i tipi di giurisdizione, dovrebbe considerarsi, limitatamente alle controversie amministrative di legittimità per le quali l'art. 125 Cost. garantisce il doppio grado di giudizio, che solo l'appello implica una *cognitio causae* tendenzialmente piena e può evitare l'immodificabilità della decisione assunta dal giudice di primo grado sotto il profilo fattuale (dovendosi anche considerare la limitazione del controllo cassatorio sulla motivazione delle sentenze a seguito della riforma processuale intervenuta sul n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ., con d.l. n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012).

L'art. 111, comma 7, Cost., al quale è stato ricondotto il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Tribunale superiore, configura un mezzo di impugnazione che ha ad oggetto *sentenze*, cioè provvedimenti che definiscono il giudizio di merito, sia esso strutturato in un unico grado (come sarebbe costituzionalmente possibile per le controversie che non rientrano nella giurisdizione amministrativa e che pertanto non sono coperte dalla previsione dell'art. 125 Cost.), sia esso incentrato sul doppio grado di giudizio (come di regola previsto nel processo amministrativo e, invero, anche nel sistema delle impugnazioni nel processo civile). Per un verso, quindi, l'art. 111 Cost. non si occupa della struttura del processo dal quale scaturisce la sentenza oggetto del ricorso per cassazione; per altro verso, il ricorso per cassazione non configura un mezzo impugnatorio equiparabile o sovrapponibile all'appello (come «*cognizione di merito*»: Corte cost. n. 62 del 1981), che è l'unico strumento idoneo a garantire un vaglio approfondito sulle questioni fattuali e specialistiche.

Del resto, una ipotetica mutazione delle funzioni Corte di Cassazione da giudice di legittimità a giudice di merito sarebbe «*in palese contrasto con quanto stabilito*



dall'articolo 111 della Costituzione, che, al penultimo comma, dispone che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge”» (messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2006).

II.11.1.- Peraltro, in conseguenza della realizzata estensione del sindacato cassatorio sulle sentenze del Tribunale superiore nelle controversie di cui all'art. 143 regio decreto del 1933, è diventato concreto e grave il rischio del formarsi di due parallele e non comunicanti nomofilachie del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, riguardanti controversie di natura amministrativa aventi ad oggetto identiche situazioni di interesse legittimo nella stessa materia, tenuto conto delle interferenze (ad esempio, in tema di energia) e della sovrapposizione per inclusione della materia dell'acqua per come disciplinata nel regio decreto del 1933 (in relazione alle competenze del Tribunale superiore ai sensi dell'art. 143) nella più vasta materia dell'ambiente e del paesaggio.

La materia dell'energia, ad esempio, è attribuita - di regola - alla giurisdizione esclusiva dei Tribunali amministrativi regionali nelle «*controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia, ivi comprese quelle inerenti l'energia da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche e quelle relative ad infrastrutture di trasporto [...]»* (art. 133, comma 1, lett. o), cod. proc. amm.), dalle quali sono escluse le sole controversie (sulle concessioni) in tema di energia idroelettrica (cfr. anche l'art. 133, comma 1, lett. z-*quinquies*, cod. proc. amm. che prevede la giurisdizione esclusiva sulle attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia).

Con riguardo ad altri aspetti, la progressiva integrazione funzionale tra la materia disciplinata nel testo unico del 1933 e le materie dell'ambiente (Codice dell'ambiente di



cui al d. lgs. n. 152 del 2006) e del paesaggio (Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d. lgs. n. 42 del 2004, *cfr.* art. 142) costituisce esito della interrelazione tra gli ecosistemi terrestri e acquatici, testimoniata dall'introduzione di una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche ad opera già delle leggi n. 18 maggio 1989 n. 183 (*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*) e 5 gennaio 1994 n. 36 (*Disposizioni in materia di risorse idriche*, cd. Legge Galli). Quest'ultima stabilì che «*qualsiasi uso delle acque*» dovesse salvaguardare le «*aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale*» (art. 1, secondo comma), cui fece seguito l'affermazione della Corte secondo cui tutte le acque superficiali vadano protette a garanzia di «*uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale*» (sentenza n. 419 del 1996), con i successivi riferimenti al Codice dell'ambiente (*ex plurimis*, n. 93 del 2017, n. 142 del 2010, n. 246 del 2009) e al Codice del paesaggio (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2021, n. 66 del 2018). Gran parte della normativa sulle acque (ad es., la Direttiva quadro 2000/60/CE per l'azione comunitaria in materia di acque) è stata adottata sulla base dell'art. 192 TFUE (già 175 TCE) riguardante la materia dell'ambiente (*cfr.* anche la Convenzione di Aarhus ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108, e sottoscritta dall'Unione europea nel 1998 che ne ha recepito le disposizioni nel c.d. regolamento Aarhus).

L'impianto originario del regio decreto n. 1775 del 1933 era costruito attorno a una disciplina della risorsa idrica (come bene economico) prevalentemente orientata a soddisfare le esigenze della produzione energetica, e in particolare di quella idroelettrica. Tuttavia, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 57 del 2026), «*mentre il testo unico del 1933 s'incentrava su una regolazione delle risorse idriche finalizzata prevalentemente a soddisfare le esigenze della produzione di energia elettrica, il d.lgs. n. 152 del 2006 ha attribuito rilievo primario alla tutela delle acque per il profilo*



ambientale». In effetti, l'evoluzione normativa ha profondamente modificato l'impostazione originaria che ispirava il testo unico del 1933, introducendo una concezione unitaria della gestione delle risorse idriche, nella quale lo sfruttamento produttivo dell'acqua è subordinato alle esigenze di tutela dell'ecosistema, nell'ambito di un sistema integrato di protezione dell'ambiente, comprensivo della biosfera, dei corpi idrici e del paesaggio, volto a garantire standard uniformi e inderogabili sull'intero territorio nazionale, in coerenza con la concezione dell'ambiente consacrata dal novellato art. 9, terzo comma, Cost. (*«La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»*) e con il riparto delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. sulla *«tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»*.

In altri termini, la disciplina del regio decreto n. 1775 del 1933 ha progressivamente perduto la propria autonomia sistematica, operando in funzione ancillare e servente rispetto alle discipline dell'ambiente e del paesaggio che ne orientano l'interpretazione e ne condizionano l'applicazione (si pensi alle valutazioni di impatto ambientale e alle autorizzazioni paesaggistiche occorrenti per la realizzazione degli impianti idroelettrici, ecc.), con evidenti ricadute sul piano della tutela giurisdizionale e della nomofilachia che è attualmente ripartita tra più Corti – il Consiglio di Stato prevalentemente (anche in sede di giurisdizione esclusiva: *cfr.* art. 133, comma 1, lett. s), cod. proc. amm. in tema di danno ambientale) e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione limitatamente alla impugnazione delle sentenze del Tribunale superiore – sulle medesime situazioni giuridiche soggettive di interesse legittimo e, soprattutto, nella stessa materia ambientale. Anche per questi profili appare evidente l'incongruenza di una visione del ricorso per cassazione come surrogato dell'appello mancante nel sistema giurisdizionale delle acque pubbliche.



La previsione del ricorso per cassazione non appare idonea, quindi, anche dal punto di vista poc' anzi considerato, a integrare il rispetto del precetto costituzionale cristallizzato nell'art. 125 Cost.

II.12.- Non sembrano condivisibili nemmeno quelle tesi che si basano sui profili di «specialità» del Tribunale superiore e delle controversie amministrative ad esso devolute per cristallizzarne l'assetto e le funzioni sia perché le giurisdizioni speciali non sfuggono, pur essendo coperte dalla VI disposizione transitoria, a qualunque giudizio di costituzionalità anche per quanto riguarda l'effettività del diritto di difesa (sentenza n. 92 del 1962), sia perché il Tribunale superiore «*non è avulso dalla articolazione complessiva del sistema organizzativo ed ordinamentale della giurisdizione*» (sentenza n. 118 del 1993).

L'argomento della specialità richiede certamente una attenta valutazione. La specialità, tuttavia, sollecita sempre una giustificazione apprezzabile sul piano costituzionale, in particolare non potendo prescindere dal confronto col principio di uguaglianza. Pertanto, dovrebbe essere rappresentata solo come soluzione ultima.

Invero, i profili di specialità che potrebbero astrattamente essere prospettati non trovano una reale giustificazione sul piano costituzionale, come si cercherà di evidenziare, e quindi non possono essere invocati per mantenere intatta la struttura del processo (in unico grado) presso il Tribunale superiore, tanto più che nel nostro ordinamento il doppio grado di giurisdizione è previsto in tutte le altre giurisdizioni (cosiddette) speciali (oltre a quella amministrativa generale, nelle giurisdizioni della Corte dei conti, tributaria, militare e degli usi civici).

Non si può non considerare che il Tribunale superiore è stato interessato da limitati interventi correttivi della Corte costituzionale (sentenze n. 305 e n. 353 del 2002; n. 223 del 1993, n. 42/1991), ma non è stato sottoposto a una effettiva revisione da parte del



legislatore ai fini del suo adeguamento ai principi costituzionali, in quanto organo di giurisdizione speciale preesistente alla Costituzione (VI disposizione transitoria), revisione (che si ritiene) necessaria per il suo essere giudice amministrativo in unico grado nonché per ulteriori profili problematici: si pensi all'assenza di un apposito organo di autogoverno – che «*[deve] comunque esserci [...] per tutte le giurisdizioni speciali [...]»* (sentenza n. 16 del 2011, punto 2 del *Considerato in diritto*; cfr. anche le sentenze n. 87 del 2009 e n. 266 del 1988) a garanzia della indipendenza e autonomia organizzativa del giudice (art. 108, secondo comma, Cost.) – nonché alle anomalie ordinamentali che lo caratterizzano e ne condizionano l'operato (trattasi di un organo giurisdizionale senza magistrati in organico ad esclusione del presidente, che dipende per il suo funzionamento dalla provvista dei magistrati da parte di altri organi giudiziari presso i quali restano incardinati a tutti gli effetti e continuano a svolgere la loro attività prevalente).

II.13. - Inoltre, è pur vero che le controversie devolute al Tribunale superiore presentano solitamente contesti ad alto contenuto tecnico e che anche questo, storicamente, ha indotto il legislatore a istituire il Tribunale superiore come organo giurisdizionale *ad hoc* avente, per la peculiare composizione del collegio, una specifica attitudine alla valutazione dell'attendibilità e della coerenza delle valutazioni tecnico-scientifiche svolte dalle amministrazioni competenti. Tuttavia, pur non volendo considerare che anche le controversie incardinate presso i Tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato impongono sovente complesse valutazioni tecniche, e nondimeno i collegi non comprendono la figura del tecnico, tali ragioni di specialità non sembrano comunque poter giustificare, sul piano costituzionale, la mancata istituzione «*di organi di giustizia amministrativa di primo grado*» per le controversie amministrative devolute al Tribunale superiore, non essendo riconducibili ad altri principi o ad altre norme costituzionali che limitino l'ambito del significato attribuibile all'art. 125 Cost. e ne escludano ogni



riferimento al Tribunale superiore. Si può riprendere, pertanto, quanto affermato nella richiamata sentenza n. 42 del 1991, ossia che 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 alle modalità ed ai contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura»*, per concludere nel senso che i plurimi profili di specialità del Tribunale superiore non giustificano l'inattuazione del principio del doppio grado di giudizio nelle controversie amministrative ex art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933.

II.14.- Sulla necessaria previsione di un primo grado di giudizio, come anche sulla articolazione territoriale degli organi giurisdizionali deputati a svolgerlo, non dovrebbe influire nemmeno la specialità della materia delle acque pubbliche, anche quando questa si presenta sotto diversi aspetti strettamente collegata alla materia dell'ambiente, la cui tutela *«è nazionale e non solo regionale o locale»* (sentenza n. 125 del 2025), come si evince anche dalla attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.). Anche per questo aspetto, peraltro, non si può non osservare che – come avviene nell'ambito della giurisdizione amministrativa generale o «ordinaria» – la eventuale rilevanza nazionale (e non solo regionale o locale) non incide sulla ripartizione territoriale delle controversie in primo grado (che rimane, in linea di principio, regolata dagli articoli 13 ss. del Codice del processo amministrativo). La rilevanza sovraregionale o nazionale della materia non comporta necessariamente l'accentramento presso un unico giudice nazionale, nemmeno per esigenze di uniformità della giurisprudenza. Come è stato affermato dalla Corte con la sentenza n. 174 del 2014, con riguardo alla compatibilità con l'art. 125 Cost. delle previsioni di competenza



funzionale accentrata presso il TAR per il Lazio, sede di Roma (art. 135 del Codice del processo amministrativo), «con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un "criterio rigoroso" (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che – laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite – il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato. [...] Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di "accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa" (sentenza n. 159 del 2014 – par. 3.4). [...] La verifica della compatibilità costituzionale della disposizione impugnata, in applicazione dei criteri sopra esposti, conduce all'affermazione della sua illegittimità, per contrasto con il principio dell'articolazione territoriale della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost. Le controversie previste dalla disposizione impugnata [si trattava dell'art. 135, comma 1, lett. q-quater) cod. proc. amm., che devolveva alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro] attengono, infatti, a provvedimenti



emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla questura, competente al rilascio di autorizzazioni ex art. 88 del r.d. n. 773 del 1931. È bensì vero che le controversie relative a tali provvedimenti possono presentare profili di connessione con atti di autorità centrali (e in particolare con quelli emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previsti dalla prima parte della stessa lettera q-quater dell'art. 135, comma 1), ma ciò non esclude il carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nel provvedimento» (punti 3.3., 3.3.1. e 3.3.2. del Considerato in diritto).

Il rilievo assume particolare evidenza nelle controversie in materia di acque pubbliche, nelle quali i poteri amministrativi sono frequentemente imputati a soggetti territoriali – in primo luogo le Regioni, ma anche enti locali, autorità di bacino e altre amministrazioni territorialmente competenti – e incidono su interessi strettamente connessi a specifici contesti geografici, ambientali e socio-economici. In tali materie, il collegamento tra giurisdizione di primo grado e territorio non risponde a una mera esigenza organizzativa, ma costituisce uno strumento funzionale a una più adeguata cognizione della fattispecie concreta, delle caratteristiche del contesto locale e delle peculiarità dell'azione amministrativa esercitata.

In questa prospettiva l'attuale configurazione del Tribunale superiore come giudice di primo e unico grado – anziché, in ipotesi, come giudice di appello rispetto a un previo livello di giurisdizione territorialmente articolato – determina il venir meno di quella relazione di prossimità territoriale tra giudice, amministrazione e contesto fattuale della controversia, che l'art. 125 Cost. sembra assumere come connotato ordinario dell'assetto della giurisdizione amministrativa di primo grado (come chiaramente si desume anche dalla citata sentenza n. 174 del 2014).

La criticità emerge con maggiore evidenza considerando che una parte rilevante del



contenzioso attribuito al Tribunale superiore riguarda atti regionali o localmente radicati – concessioni di derivazione, provvedimenti sul demanio idrico, opere idrauliche, atti autorizzatori – i cui effetti sono normalmente circoscritti territorialmente. Ne consegue che l'attribuzione al Tribunale superiore della cognizione (come giudice di primo e unico grado) di tutte le liti amministrative nella materia delle acque non sembra trovare un autonomo fondamento nella natura nazionale della tutela ambientale. Piuttosto, essa introduce una deroga generale e strutturale al principio di territorialità del giudice amministrativo di primo grado, quale ordinariamente presupposto dall'art. 125 Cost. (come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale in cui da tempo si è affermato anche il principio secondo cui gli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'art. 125 Cost. vanno ricondotti direttamente alla funzione giurisdizionale, in quanto *«quei collegi giudicanti sono collegati, prima che alla Regione come ente giuridico, alla Regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente»*: sentenza 49 del 1968, punto 2 del *Considerato in diritto*). Sotto questo aspetto, la concentrazione delle controversie devolute al Tribunale superiore dinanzi a un organo giurisdizionale unico a competenza nazionale presenta un elemento di potenziale lesione dell'art. 125 Cost. Tale assetto, infatti, si discosta dal modello ordinario della giustizia amministrativa, nel quale il primo grado è strutturalmente radicato sul territorio e correlato all'ambito spaziale di esercizio del potere amministrativo.

In ogni caso, va rilevato come anche in queste particolari ipotesi di accentramento della competenza territoriale presso un unico giudice nazionale non è messo in discussione il modello del doppio grado di giudizio.

II.15.- Le questioni di legittimità costituzionali esposte, ove accolte, prefigurano una pronuncia (di natura additiva) dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lett. a), del r.d. n. 1775 del 1933, nella parte in cui non prevede un primo



grado di giudizio per le controversie amministrative ivi contemplate.

Una pronuncia additiva nei predetti termini non parrebbe preclusa dalla sicura esistenza di margini di discrezionalità del legislatore, né sembrerebbe di ostacolo il profilarsi di un *«vuoto di tutela che si creerebbe nell'attesa dell'intervento del legislatore»* (Corte cost. n. 138 del 2025).

Secondo la giurisprudenza della Corte, una volta riconosciuto un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, tanto più se fondamentale (come il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale), *«non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore»* (sentenza n. 62 del 2022). La Corte ha ribadito, anche in tempi recenti, che ai fini dell'ammissibilità del giudizio costituzionale è sufficiente *«la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)»* (sentenza n. 95 del 2022). Ne consegue che *«l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure»* (sentenza n. 48 del 2021)» (sentenze n. 6 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto* e n. 138 del 2025, punto 2 del *Considerato in diritto*). Nello stesso senso, in precedenza, anche la sentenza n. 62 del 2022, precisato che *«[n]emmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite [...]»*, ha richiamato *«la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali [...] non può essere di ostacolo all'esame nel merito*



della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore. Secondo tale orientamento, la "ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso "precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" [...]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022)» (sentenza n. 62 del 2022, ai punti 6.1. e 7.1. del Considerato in diritto).

Si osservi, inoltre, che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità sotto i profili sollevati con la presente ordinanza non sembra poter impedire la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina posta dalla disposizione censurata; e quindi anche dell'art. 143, primo comma, lettere b) e c), del regio decreto n. 1775 del 1933. Considerato, infatti, il vizio di costituzionalità prospettato (il contrasto col principio del doppio grado di giurisdizione consacrato dall'art. 125 Cost.), non residuerebbe alcuna ragione costituzionale per mantenere (formalmente) in vita il citato art. 143 che, per come inciso dall'eventuale accoglimento, si rivelerebbe integralmente contrario a Costituzione. In tale prospettiva, ferma restando la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento per individuare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, una eventualmente diversa configurazione del giudizio in questione, «*purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali*» (sentenza n. 39 del 2025) e quindi, nel caso di specie, del principio del doppio grado di giurisdizione per le controversie amministrative



devolute al Tribunale superiore, va sottolineato che sia una pronuncia additiva che si limitasse a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 nella parte in cui non prevede il doppio grado di giudizio, sia l'integrale eliminazione dell'art. 143 come sopra prospettato, non determinerebbero comunque una situazione di vuoto normativo.

Infatti, l'ordinamento processuale consente – nell'una e nell'altra ipotesi – di evitare qualsiasi lacuna (e quindi anche qualsiasi pregiudizio al diritto di difesa e di tutela giurisdizionale, di cui il principio del doppio grado di giudizio costituisce specifico svolgimento), atteso che le controversie già devolute alla cognizione diretta e in unico grado del Tribunale superiore potrebbero essere attribuite – anche solo per lo svolgimento del giudizio di primo grado – al giudice amministrativo competente costituzionalmente sugli interessi legittimi, cioè ai Tribunali amministrativi regionali (nei quali non sarebbe precluso l'inserimento del membro tecnico, a norma dell'art. 108, secondo comma, Cost.), trasformando il Tribunale superiore in giudice di appello nelle controversie di cui all'art. 143 del regio decreto del 1933, come lo è nelle controversie sui diritti soggettivi (parallelamente a quanto già avvenuto con il Consiglio di giustizia amministrativa nella Regione Siciliana, diventato giudice di appello a seguito della istituzione dei Tribunali amministrativi regionali: *cfr.* Corte cost. n. 61 del 1975). Si ritiene che questa soluzione sarebbe costituzionalmente adeguata (se non obbligata), così realizzandosi una naturale riespansione della tutela giurisdizionale amministrativa generale o «ordinaria» e la concentrazione della tutela degli interessi legittimi nella materia ambientale – almeno nel primo grado – per effetto del venir meno della giurisdizione (speciale) diretta e in unico grado del Tribunale superiore. E tale riespansione sarebbe ugualmente adeguata costituzionalmente – a seguito della integrale caducazione dell'art. 143 – nel caso in cui si ritenesse di individuare come giudice di appello il Consiglio di Stato: in questa ipotesi il Tribunale superiore resterebbe in funzione come giudice di appello sulle sentenze dei



Tribunali regionali delle acque.

II.16.- Per completezza occorre precisare che, con riferimento alle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, non è possibile nemmeno darne una interpretazione costituzionalmente orientata o conforme (nei sensi recentemente riassunti dalla Corte nella sentenza n. 162 del 2025). Come si desume dalla esposizione di cui ai punti precedenti, né il tenore letterale dell'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933 né la lettura sistematica delle norme che delineano la struttura del processo davanti al Tribunale superiore per le controversie di natura amministrativa consentono all'interprete di approdare a una soluzione ermeneutica che recepisca il doppio grado di giurisdizione.

7.- In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità, vanno dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto n. 1775 del 1933, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Il giudizio va sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e gli atti del fascicolo trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, non definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

- dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 143, primo comma, lettera *a*), del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 125 della Costituzione;
- per l'effetto, sospende ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente



giudizio e trasmette gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

- rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza;

- ordina che, a cura della Cancelleria di questo Tribunale superiore delle acque pubbliche, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in data 13 maggio 2026.

IL PRESIDENTE

Antonio Pietro M. Lamorgese

