

## Osservatorio sulle acque pubbliche e private n. 4/2025

*Public and private waters observatory n. 4/2025*

**di Andrea Giocondi**

**Abstract [ITA]:** il presente numero contiene un massimario delle più rilevanti sentenze depositate dalle principali Autorità Giudiziarie italiane nel quarto trimestre 2025 in materia di acque pubbliche e private e di Servizio Idrico Integrato.

**Abstract [ENG]:** *this issue contains a summary of the most relevant rulings filed by the most important Italian Courts in the fourth quarter of 2025 concerning public and private waters and the integrated water service.*

**Parole chiave:** acque pubbliche e private – servizio idrico integrato – evoluzioni giurisprudenziali – novità normative

**Keywords:** *public and private waters – integrated water service – jurisprudential developments – regulatory innovation*

**SOMMARIO:** **1.** Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di Cassazione Civile relative al quarto trimestre 2025. – **2.** Il repertorio delle più importanti pronunce del Consiglio di Stato e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche relative al quarto trimestre 2025. – **3.** Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di Cassazione Penale relative al quarto trimestre 2025. – **4.** Le principali novità normative del quarto trimestre 2025.

### **1. Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di Cassazione Civile relative al quarto trimestre 2025.**

1) Cass., Sez. III, ord. 10 ottobre 2025 (ud. 16 settembre 2025), n. 27181

Servizio idrico integrato – Opposizione a ingiunzione di pagamento canoni idrici – Giurisdizione

In tema di servizio idrico integrato, le controversie aventi ad oggetto l'opposizione a ingiunzione di pagamento per canoni idrici e le relative domande risarcitorie per fornitura di acqua non conforme ai parametri di potabilità rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di corrispettivo contrattuale e non di tributo. La condotta del gestore che somministra acqua priva dei requisiti di legge integra inadempimento contrattuale, da cui può derivare una riduzione del corrispettivo e il diritto al risarcimento del danno patrimoniale, liquidabile in via equitativa anche in assenza di scontrini fiscali, purché l'an della lesione sia dimostrato.

2) Cass., Sez. III, ord. 20 ottobre 2025 (ud. 18 settembre 2025), n. 27935

Acque piovane non convogliate o non disciplinate – Danno da allagamento – Giurisdizione

In tema di danni derivanti da allagamenti causati da acque piovane non convogliate o disciplinate per un uso determinato, le relative controversie non rientrano nella competenza del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, difettando il presupposto della "natura pubblica" delle acque, e restano attratte alla cognizione del giudice ordinario secondo i criteri generali di valore e territorio.

3) Cass., Sez. III, ord. 2 dicembre 2025 (ud. 19 novembre 2025), n. 31462

### Servizio idrico integrato – Danno da allagamento – Onere della prova

In caso di danni lamentati dall'utente del servizio idrico integrato a seguito di allagamenti stradali, il gestore o l'ente locale proprietario della strada non può essere ritenuto responsabile *ex art. 2051 c.c.* in assenza di adeguata prova del fatto storico dannoso, del nesso eziologico tra la situazione dei luoghi e l'evento, e del difetto di diligenza nella manutenzione delle opere idrauliche o di smaltimento delle acque meteoriche. La mera allegazione dell'allagamento non è sufficiente a fondare il diritto al risarcimento in mancanza di riscontri probatori specifici.

4) Cass., Sez. Un., 20 dicembre 2025 (ud. 11 novembre 2025), n. 33346

Servizio idrico integrato – Gestione autonoma – Salvaguardia “gestione esistente” – Nozione di “gestione esistente”

Ai fini della salvaguardia delle gestioni autonome esistenti del servizio idrico integrato, ai sensi dell'art. 147, c. 2-*bis*, lett. b), del d.lgs. 30 aprile 2006, n. 152, per “gestione esistente” deve intendersi una gestione legittimamente assunta in via di diritto, e non meramente di fatto, alla data di introduzione della disposizione. Ne consegue che il riconoscimento della gestione autonoma richiede la sussistenza di un atto o provvedimento amministrativo formale che ne attesti l'assunzione legittima, costituendo la “esistenza” un presupposto logico-giuridico necessario – ancorché non esplicitato nella norma – per l'ulteriore verifica delle condizioni tecnico-qualitative richieste ai fini della sua conservazione. L'interpretazione sistematica della norma, condotta alla luce del principio generale di unicità della gestione, rientra nei poteri del giudice amministrativo e non integra eccesso di potere giurisdizionale né sconfinamento nella sfera legislativa.

## 2. Il repertorio delle più importanti pronunce del Consiglio di Stato e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche relative al quarto trimestre 2025.

1) Trib. Superiore Acque, 3 ottobre 2025 (ud. 26 febbraio 2025), n. 177

Concessioni di grande derivazione idroelettrica – Canone binomio – Competenza regionale

È legittima l'applicazione del canone binomio e dell'obbligo di cessione gratuita di energia anche alle concessioni di grande derivazione idroelettrica in corso di validità, in attuazione dell'art. 12, c. 1-*quinquies*, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79; la disciplina statale non distingue tra concessioni scadute e vigenti, e trova coerente attuazione nella normativa regionale, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e tutela dell'interesse pubblico.

2) Trib. Superiore Acque, 20 ottobre 2025 (ud. 24 settembre 2025), n. 190

Vincoli idraulici – Esclusione del silenzio assenso – Irrilevanza di autorizzazione idraulica e precedenti sanatorie

Il vincolo di inedificabilità nella fascia di dieci metri dai corsi d'acqua *ex art. 96, lett. f), R.D. 25 luglio 1904, n. 523*, costituisce limite assoluto ostativo alla sanatoria edilizia ai sensi dell'art. 33, lett. b), l. 28 febbraio 1985, n. 47; né l'autorizzazione idraulica né il decorso del termine possono legittimare il silenzio-assenso in presenza di tale vincolo, il cui carattere inderogabile è estraneo alla valutazione discrezionale. Irrilevanti, inoltre, eventuali disparità di trattamento o licenze rilasciate in violazione del vincolo.

3) Cons. Stato, Ad. Plen., 7 novembre 2025 (ud. 16 luglio 2025), n. 16

Servizio idrico integrato – Regolazione tariffaria – Conguagli – Recupero integrale dei costi – Oneri finanziari – Equilibrio economico-finanziario

Nel servizio idrico integrato, il principio del recupero integrale dei costi impone che il metodo tariffario assicuri l'equilibrio economico-finanziario della gestione attraverso la correlazione tra costi efficienti e ricavi, senza imporre il riconoscimento di ogni singolo costo sostenuto. È pertanto legittima, ai sensi dell'art. 154 d.lgs. 152/2006, la scelta regolatoria di non riconoscere oneri finanziari sui conguagli, oltre la rivalutazione per inflazione, ove il sistema tariffario garantisca la sostenibilità della gestione, tenendo conto anche dei costi ambientali, della risorsa e delle ricadute sociali.

4) Cons. Stato, Sez. IV, 17 novembre 2025 (ud. 23 ottobre 2025), n. 8971

Servizio idrico integrato – Comuni montani – Gestione autonoma – Assenso Autorità d'Ambito

In materia di gestione autonoma del servizio idrico da parte di Comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, ai fini della salvezza prevista dall'art. 147, c. 2-*bis*, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, rilevano le delibere comunali adottate in vigore dell'originaria formulazione dell'art. 148, c. 5, del medesimo decreto, che non richiedeva l'assenso dell'Autorità d'ambito; in assenza di una norma transitoria che imponga la revisione delle opzioni già formalmente esercitate, tali gestioni vanno ritenute legittime anche dopo le modifiche normative del 2008.

5) Trib. Superiore Acque, 10 dicembre 2025 (ud. 9 aprile 2025), n. 217

Opere in alveo – Autorizzazione idraulica – Ordinanza di rimessione in pristino per pericolosità accertata – Comunicazione avvio procedimento

È legittima l'ordinanza regionale che impone ad un Comune la rimozione di strutture ricadenti all'interno degli alvei e delle pertinenze di torrenti demaniali, realizzate in assenza di autorizzazione idraulica; invero, ai fini dell'illegittimità dell'atto, qualora il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso per l'accertata pericolosità delle opere e l'assenza di documentazione tecnica idonea a comprovarne la sicurezza, non rileva l'eventuale omissione della comunicazione di avvio del procedimento.

### **3. Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di Cassazione Penale relative al quarto trimestre 2025.**

1) Cass., Sez. III, 25 settembre 2025 (ud. 25 settembre 2025 - dep. 13 ottobre 2025), n. 33646

Acque meteoriche contaminate – Qualificazione come reflui industriali – *Fumus commissi delicti*

In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, le acque meteoriche che, a seguito del dilavamento di superfici impermeabili in cui si svolgono attività produttive, risultano contaminate da sostanze inquinanti (quali vernici, oli o residui di lavorazione), perdono la loro originaria natura e assumono la qualificazione di acque reflue industriali, ai sensi dell'art. 74, c. 1, lett. h), del d.lgs. 30 aprile 2006, n. 152 ("Codice dell'Ambiente"), anche se non riconducibili alle specifiche ipotesi di cui all'art. 113 del medesimo decreto.

Ne consegue che lo scarico in pubblica fognatura di tali acque, in assenza di trattamento e autorizzazione, configura il *fumus* del reato di cui all'art. 137, c. 3, del predetto Codice dell'Ambiente, senza che rilevi la normativa regionale (nel caso di specie, Regolamento Regione Liguria n. 4/2009), la cui applicazione è limitata ai soli casi espressamente disciplinati dall'art. 113 del medesimo Codice.

2) Cass., Sez. III, 24 settembre 2025 (ud. 24 settembre 2025 - dep. 13 ottobre 2025), n. 33651

Scarico di acque reflue industriali – Qualificazione giuridica – Emissioni odorigene e prova olfattiva – Prescrizione

Integra il reato di scarico non autorizzato di acque reflue industriali, di cui all'art. 137 del d.lgs. 30 aprile 2006, n. 152, e non quello di abbandono di rifiuti liquidi, la condotta di immissione di acque di dilavamento contenenti idrocarburi in un corso d'acqua superficiale tramite un sistema stabile di collettamento, anche se attivato in modo occasionale o emergenziale, atteso che la natura dello scarico si determina in base alle modalità tecniche di convogliamento e non alla frequenza dell'emissione.

La percezione olfattiva di sostanze inquinanti da parte degli operanti di polizia giudiziaria, se riscontrata con ulteriori elementi indiziari (es. presenza di sostanze surnatanti, esalazioni moleste, documentazione fotografica), è idonea a fondare l'affermazione di responsabilità per il reato di cui all'art. 137 del citato "Codice dell'Ambiente", anche in mancanza di analisi chimiche utilizzabili, purché sia accertata la riconducibilità delle sostanze a quelle pericolose indicate in tabella 5 dell'allegato 5 alla parte III del Codice.

È configurabile, altresì, il reato di cui all'art. 674 c.p. allorché l'emissione produca molestie olfattive percepibili da soggetti terzi, senza necessità di perizia tecnica, potendo il giudice fondare la propria decisione su percezioni dirette riferite in giudizio. Tuttavia, in assenza di prova della continuità delle emissioni, tale reato ha natura istantanea e non permanente.

3) Cass., Sez. III, 26 novembre 2025 (ud. 26 novembre 2025 - dep. 30 dicembre 2025), n. 41677

Autolavaggio – Scarico di acque reflue industriali – Assenza di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) – Natura obbligatoria dell'AUA – Regime sanzionatorio

In caso di scarico di acque reflue industriali, provenienti da attività soggette ad autorizzazione unica ambientale (AUA) ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, l'omessa richiesta dell'AUA comporta l'applicabilità della sanzione penale prevista dall'art. 137, c. 1, del d.lgs. 30 aprile 2006, n. 152, anche in assenza di specifiche previsioni sanzionatorie nel d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, dovendosi ritenere che quest'ultimo non introduca un nuovo titolo abilitativo, ma un regime procedurale che incorpora le autorizzazioni ambientali settoriali esistenti.

Pertanto, la mancanza dell'AUA in relazione ad attività, come un autolavaggio, che determinano scarichi di reflui industriali in pubblica fognatura, integra il reato di scarico non autorizzato, salvo che non ricorrano le eccezioni espressamente previste dalla normativa.

#### 4. Le principali novità normative del quarto trimestre 2025.

1) **l. 30 dicembre 2025, n. 199 (Legge di bilancio 2026-2028)**, pubblicata in GURI serie generale n. 301 del 30.12.2025, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028».

##### 1. Crisi idrica – proroga e “rimodulazione” poteri del Commissario straordinario (v. il d.l. 14 aprile 2023, n. 39)

La legge di bilancio modifica il d.l. 39/2023:

- prorogando il termine (e quindi l'operatività della struttura commissariale) fino al 31 dicembre 2027;
- aggiungendo funzioni “strutturali”: coordinamento delle Autorità di bacino distrettuali per la definizione/aggiornamento del bilancio idrico (equilibrio risorse/fabbisogni), promozione di scenari climatici (10 e 30 anni) e supporto alla progettazione di opere contro la crisi idrica;

- prevedendo una spesa autorizzata per interventi urgenti (es. 41 mln per il 2026, con meccanismo di revoca se non utilizzati nei tempi indicati)
- 2. Sistema idrico del Peschiera (Lazio) – “leva concessoria” su ATO 2  
Per garantire equilibrio economico-finanziario e la realizzazione delle opere di messa in sicurezza/ammodernamento del Peschiera, la legge consente di rideterminare la durata della concessione SII ATO 2 (in proporzione agli investimenti a carico del concessionario), fino a max 10 anni, con evidenza in un piano economico-finanziario.
- 3. Finanziamento mirato a opere SII (collettamento/fognatura/depurazione) – area Friuli-Venezia Giulia e Veneto  
Stanziamento (10 mln annui 2026–2027) per interventi su corsi d’acqua e potenziamento reti SII (opere di collettamento, fognatura, depurazione), con assegnazione tramite CIPESS previa approvazione elenco interventi e cronoprogrammi.

2) **d.l. 21 novembre 2025, n. 175**, pubblicato in GURI serie generale n. 271 del 21.11.2025, recante «Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili».

1. Il decreto nasce con un doppio binario: “Transizione 5.0” e “aree idonee FER”. Formalmente è un decreto “misto”: una prima parte serve a mettere in sicurezza (in tempi stretti) la gestione delle comunicazioni/adempimenti collegati al credito d’imposta Transizione 5.0; la seconda parte è quella sostanziale per territorio e autorizzazioni, perché interviene sulle aree idonee per impianti a fonti rinnovabili, con l’obiettivo dichiarato di accelerare l’attuazione (anche in chiave PNRR). Il provvedimento entra in vigore il 22 novembre 2025.

2. Sulla Transizione 5.0, l’intervento è soprattutto “procedurale”: proroghe e possibilità di integrazione su richiesta GSE.

L’art. 1 non “reinventa” l’incentivo, ma si concentra su finestre temporali e regole pratiche: consente la presentazione delle comunicazioni entro una data ravvicinata e, per le pratiche inviate nel periodo indicato, prevede che – se il GSE rileva dati/documentazione incompleti o illeggibili – l’impresa possa integrare entro il termine assegnato e comunque entro una data-limite, chiarendo che alcune carenze (legate alla certificazione della riduzione dei consumi energetici) non sono sanabili. In sostanza è una norma “salva-procedure”: riduce il rischio di esclusione per meri vizi formali, ma irrigidisce ciò che è sostanziale (certificazioni/elementi essenziali).

3. Il cuore del decreto, per impatti su acqua e SII, è l’art. 2: riscrive nel d.lgs. 190/2024 la disciplina delle “aree idonee” (nuovo art. 11-bis e collegati).

L’art. 2 opera come “maxi-novella”: sposta riferimenti e sostituisce la vecchia architettura, inserendo nel d.lgs. 190/2024 un pacchetto di nuove disposizioni, a partire dall’art. 11-bis (“Aree idonee su terraferma”). È qui che compaiono, tra le aree considerate idonee, categorie nuove o rafforzate, con un’elencazione “per tipologie” (siti già con impianti, aree bonificate, cave/miniere/discardiche, aree nella disponibilità di soggetti infrastrutturali, ecc.).

4. Dentro l’art. 11-bis, le due “porte” principali per l’acqua sono invasi/laghi di cava e, soprattutto, il perimetro SII.

Nel catalogo delle aree idonee, il decreto include espressamente: “gli invasi idrici” e “i laghi di cave” (insieme a miniere dismesse o degradate). Subito dopo, ed è la previsione più “idrica” in senso di servizio pubblico, qualifica come idonee “gli impianti e le relative aree di pertinenza ricadenti nel perimetro di competenza del servizio idrico integrato”. Il senso pratico è chiaro: il legislatore vuole facilitare l’installazione (in particolare FV) su superfici/asset che sono già “tecnici” e spesso energivori (depuratori, potabilizzatori, sollevamenti, aree impiantistiche, pertinenze), e apre una strada anche su specchi d’acqua artificiali/controllati (invasi e laghi di cava).

5. Contestualmente, il decreto “guida” le Regioni: criteri obbligatori, tra cui la tutela della qualità



dei corpi idrici.

Quando impone a Regioni e Province autonome di adottare le leggi di individuazione/attuazione delle aree idonee, il decreto inserisce un set di principi e criteri: tra questi compare in modo testuale l'esigenza di tutelare "la qualità dell'aria e dei corpi idrici" insieme a paesaggio, patrimonio culturale e aree agricole/forestali. Quindi, anche mentre amplia l'elenco delle aree idonee, fissa un "contrappeso" esplicito: la pianificazione regionale non può prescindere dalla qualità dei corpi idrici come valore da preservare.

6. La regola chiave di accelerazione non è "assenza di vincoli", ma "semplificazione del passaggio paesaggistico" in area idonea (art. 11-quater).

Il decreto inserisce l'art. 11-quater, che disciplina i regimi semplificati per interventi in aree idonee. In estrema sintesi, per gli interventi che insistono in aree idonee il procedimento non resta bloccato dall'autorizzazione paesaggistica "classica": l'autorità paesaggistica rende un parere obbligatorio ma non vincolante entro i termini; e, se il termine decorre inutilmente, l'autorità procedente può comunque provvedere. È una leva importante perché riduce la capacità di "stallo" e rende più prevedibile la durata della conferenza dei servizi.

7. Il decreto chiarisce anche un punto pratico spesso decisivo: se l'impianto non ricade (o ricade solo in parte) in area idonea, la semplificazione non si applica.

È una clausola operativa: per beneficiare del regime semplificato serve che l'intervento "stia dentro" l'area idonea; se il perimetro è misto o solo parzialmente idoneo, si rischia di perdere il vantaggio. È un dettaglio che, nella progettazione su impianti SII o su invasi, spinge a lavorare bene su perimetrazioni, titoli di disponibilità delle aree e layout progettuale.

8. Accanto alla terraferma, il decreto disciplina anche le "aree idonee a mare" (art. 11-ter) e introduce regole speciali per le zone UNESCO (art. 11-quinquies).

Anche se qui l'acqua è "mare" più che risorsa idrica/SII, l'impianto è coerente: definire dove e come si può accelerare (offshore) "temperando" con ecosistema, pesca, paesaggio e cultura; e, per le aree UNESCO, consentire solo determinati interventi. Per chi lavora su risorsa idrica interna è meno centrale, ma completa il disegno di "zonizzazione" accelerata/condizionata.

9. Il decreto chiude il cerchio con allegati/obiettivi: introduce una tabella di ripartizione regionale della potenza minima aggiuntiva annua (Allegato C-bis).

Qui la logica è: non basta definire aree, occorre anche "mettere pressione" sugli obiettivi territoriali. È l'elemento che rende la disciplina delle aree idonee anche uno strumento di governo quantitativo, non solo autorizzatorio.

3) **Delibera Arera 23 dicembre 2025 n. 582/2025/R/idr**, «Approvazione dei criteri per il primo aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato, ai sensi del metodo tariffario per il quarto periodo regolatorio MTI-4».

Con la richiamata Delibera, l'Autorità ha, *breviter*:

1. "sbloccato" l'aggiornamento delle tariffe dal 2026, approvando *i criteri* con cui Enti di governo d'ambito/soggetti competenti devono fare il primo aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie MTI-4 (con effetti sulle tariffe applicate agli utenti a partire dall'annualità 2026);
2. fissato regole di aggiornamento dei principali "mattoni" del VRG/PEF (tra cui componenti legate a costi ambientali e della risorsa (ERC), recuperi/scostamenti (RcTOT), copertura degli investimenti (Capex, FoNI)), imponendo in molti casi una rideterminazione sulla base di fonti contabili obbligatorie e di parametri macro (inflazione/deflatori);
3. aggiornato (e reso espliciti) alcuni parametri finanziari standardizzati per il calcolo di oneri finanziari e fiscali, introducendo valori "ad hoc" per il primo aggiornamento biennale (anni 2026-2029: risk free reale, ERP, WRP, Kd reale);

4. rafforzato la coerenza tra pianificazione e realizzazioni, imponendo all'EGA/soggetto competente di attestare (o motivare gli scostamenti) tra investimenti programmati 2024-2025 e investimenti effettivamente realizzati;
5. prolungato e precisato gli incentivi "innovazione/sostenibilità", estendendo al biennio 2026-2027 premialità legate (tra l'altro) a riuso delle acque reflue depurate e contenimento/efficientamento dei consumi energetici (indicatori RIU ed ENE);
6. disciplinato la "fase transitoria" di applicazione tariffaria dal 1° gennaio 2026, prevedendo tariffe provvisorie/limiti massimi fino all'aggiornamento e alla successiva approvazione ARERA, con conguaglio a valle dell'approvazione;
7. introdotto un criterio di contenimento del "valore di subentro" per gestioni in scadenza, limitando (di norma) il recupero nel valore residuo di conguagli approvati, ma non ancora recuperati, salvo casi motivati.