

Civile Ord. Sez. U Num. 37307 Anno 2022

Presidente: RAIMONDI GUIDO

Relatore: NAZZICONE LOREDANA

Data pubblicazione: 20/12/2022



ORDINANZA

sul ricorso 28797-2021 proposto da:

CONSORZIO DI BONIFICA EST TICINO VILLORESI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE DELLE MILIZIE 9, presso lo studio dell'avvocato STEFANO D'ACUNTI, rappresentato e difeso dall'avvocato ALBERTO VITTORIO FEDELI;

- ricorrente -

contro

CITTA' METROPOLITANA DI MILANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, CORSO TRIESTE 61, presso lo studio dell'avvocato TIZIANA SGOBBO, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati NADIA MARINA GABIGLIANI e MARIALUISA FERRARI;

- controricorrente -

nonché contro

SOCIETA' AGRICOLA MIRASOLE S.S.;

- intimata -

avverso la sentenza n. 156/2021 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 16/09/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13/12/2022 dal Consigliere LOREDANA NAZZICONE.

FATTI DI CAUSA

Il Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi impugnò davanti al Tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 143 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, il decreto del 25 giugno 2018, prot. 149819, emesso dal dirigente del Settore risorse idriche ed attività produttive della Città Metropolitana di Milano, con cui era stata disposta, in favore della Società Agricola Mirasole s.s., la concessione di derivazione di acqua di colature ad uso irriguo.

Il T.s.a.p. ha respinto il ricorso, ritenendo, per quanto ancora rileva, che non vi sia stata la violazione dell'art. 913 c.c.: in primo luogo ha ritenuto che, nella specie, si tratti di "acque di colatura" dal fondo; in secondo luogo ha affermato che la disposizione menzionata non pone, a carico del fondo superiore, un obbligo di far defluire le acque verso il fondo inferiore. Ha disatteso anche la censura di vizio di motivazione e di istruttoria del provvedimento amministrativo impugnato, per l'ampia interlocuzione con l'ente e l'approfondito esame delle ragioni della parte in sede procedimentale.

Il T.s.a.p. ha ritenuto, invece, il Consorzio non legittimato a proporre le altre censure, in quanto il provvedimento, che nell'assunto del ricorrente dispone un diverso deflusso delle acque di colatura, potrebbe essere impugnato solo dai soggetti che di esse avrebbero in ipotesi beneficiato.

Infine, ha ritenuto estranea alla giurisdizione amministrativa la questione dedotta con il quinto motivo, che lamentava la violazione dell'art. 832 c.c., concernendo esso diritti all'indennizzo od al risarcimento del danno, a quella estranei.

Avverso tale sentenza propone ricorso per cassazione il Consorzio, sulla base di quattro motivi, illustrati anche da memoria.

Si difende con controricorso la Città Metropolitana di Milano.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.1. – Con il primo motivo, il ricorrente lamenta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 913 c.c. e degli artt. 3 e 6 l. n. 241 del 1990, per non avere la sentenza impugnata accolto il motivo, con il quale ivi si censurava il convincimento della P.A. che le acque, prelevate ad opera dell'Azienda Agricola Mirasole s.s. in forza della concessione, fossero "acque di colatura", tali da poter essere oggetto della concessione di piccola derivazione stessa. Infatti, alla stregua del provvedimento amministrativo impugnato, le acque colatorie sono distolte dalla loro naturale funzione a favore del fondo inferiore, e sono artificialmente convogliate, attraverso la rete consortile, verso terreni significativamente distanti, senza nessun rapporto di collegamento naturale o funzionale con il fondo inferiore, onde si sarebbe dovuto motivare le ragioni oggettive per derogare ai criteri di utilizzo stabiliti per legge con l'art. 913 c.c.

L'art. 913 c.c. prevede un obbligo gravante sul fondo superiore, che non può rendere più gravoso lo scolo naturale verso il fondo inferiore ed un obbligo di questo di non impedirlo, con riguardo alle "acque di colatura", che sono quelle soggette a scolo naturale senza opera dell'uomo: la sentenza impugnata ha negato che la

norma ponga a carico del fondo superiore l'obbligo di far defluire le acque verso il fondo inferiore, ma il provvedimento concessorio emesso dalla Città Metropolitana di Milano non viola l'art. 913 c.c. per avere disatteso un tale obbligo del fondo superiore, ma per essersi posto in contrasto con la nozione di "acqua di colatura", prevista dalla norma.

Le acque prelevate dal cavo Rile ad opera dall'Azienda Agricola Mirasole s.s., infatti, non sono "acque di colatura", perché provengono da fondi distanti, e quindi la Città Metropolitana di Milano ha concesso in verità all'azienda acqua viva, proveniente dai canali gestiti dal Consorzio, per le quali esso è già titolare di concessione di grande derivazione e l'azienda era già beneficiaria di una prenotazione irrigua: ne deriva che il provvedimento amministrativo avrebbe dovuto giustificare i diversi criteri, definitorio e di utilizzo, adottati rispetto a quelli previsti dall'art. 913 c.c., in ossequio alle regole sul procedimento amministrativo, di cui agli artt. 3 e 6 l. n. 241 del 1990, che pongono obblighi di motivazione e di istruttoria.

1.2. - Con il secondo motivo, deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 24 Cost., 862 c.c., 58 r.d. n. 1775 del 1933, 54 e 59 r.d. n. 215 del 1933, 76, 77, 80, 81 e 85 l.r. Lombardia n. 31 del 2008, oltre che dello statuto del Consorzio, per avere il T.s.a.p. dichiarato inammissibili quattro motivi di ricorso, ritenendo il Consorzio carente di legittimazione attiva ed affermando che solo i soggetti, i quali in mancanza di concessione avrebbero fruito delle acque, sarebbero stati legittimati a formulare tali doglianze.

Al contrario, il Consorzio è formato tra i proprietari ed i conduttori agrari dei fondi del comprensorio associati, è ente pubblico economico a carattere associativo ed ha il compito di garantire la manutenzione e la gestione dei canali, il cui utilizzo irriguo è disciplinato dalle concessioni dal medesimo disposte, come emerge anche dallo statuto. Non poteva, dunque, negarsi interesse

e legittimazione del Consorzio a tutela delle sue funzioni istituzionali: avendo il ricorrente, con tali motivi, dedotto l'incompetenza della Città Metropolitana a provvedere, l'esistenza di vizi circa i possibili titolari delle concessioni irrigue, la mancanza dei requisiti e la violazione dei diritti procedurali e di accesso agli atti, in capo al Consorzio.

1.3. - Con il terzo motivo, deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 140 e 143 r.d. n. 1775 del 1933, avendo il T.s.a.p. ritenuto inammissibile il motivo vertente sulla violazione dell'art. 832 c.c. per difetto di giurisdizione, quando, tuttavia, esso era sì richiamato in rubrica, ma in relazione alla violazione dell'art. 10 r.d. n. 899 del 1937, quindi per dedurre che la Città Metropolitana non potesse disporre dell'acqua concessa; né era stato affatto chiesto un risarcimento del danno o un indennizzo per lesione di diritti, come invece pretende la sentenza impugnata, essendosi limitata la ricorrente a domandare l'annullamento del decreto prot. n. 149819 del 2018.

1.4. - Con il quarto motivo, deduce l'omessa pronuncia, ai sensi dell'art. 112 c.p.c., per non essersi pronunciato il T.s.a.p. sui motivi del ricorso ritenuti inammissibili.

2.1. - Il primo motivo è fondato.

2.1.1. - Il T.s.a.p., dopo aver riportato le ragioni delle parti, ha, da un lato, ritenuto che la controversia attenga ad "acque di colatura", come sarebbe dimostrato dallo stesso riferimento alla violazione dell'art. 913 c.c. ad opera del Consorzio, norma non violata, in quanto nessun obbligo di colatura nel fondo inferiore essa pone; dall'altro lato, ha escluso il vizio di difetto di motivazione e di istruttoria del provvedimento amministrativo impugnato, perché vi fu la richiesta di parere del Consorzio ed un'ampia interlocuzione con lo stesso, con approfondito esame delle sue ragioni.

2.1.2. – La ricorrente, nel motivo in esame, non ripropone il giudizio sul fatto, ma censura la possibilità di ricondurre alla nozione di acque di scolo, naturalmente provenienti dal fondo superiore, quelle oggetto della concessione *de qua*; scopo di tale impostazione è di reputare estraneo alle competenze della P.A. che ha provveduto il disporre della concessione delle acque per cui è causa. Si tratta di giudizio di diritto, in ordine al quale le censure proposte meritano accoglimento.

Va subito rilevato che gli interessi in gioco si pongono, nella vicenda di specie, su piani diversi da quelli contemplati nell'art. 913 c.c.: dove la posizione ritenuta bisognevole di tutela è quella del fondo servente e che riceve la scolatura, laddove, nel caso in esame, l'interesse è quello contrario alla fruizione delle acque provenienti dai fondi superiori.

2.1.3. – L'esegesi dell'art. 913 c.c., negli anni compiuta da questa Corte, ne ha chiarito i limiti di applicazione.

In materia di acque, l'art. 913 c.c., che regola i rapporti di vicinato nella proprietà fondiaria, pone una limitazione legale della proprietà delle acque piovane ed irrigue, che, a partire dal fondo superiore, si riversano all'interno di quello inferiore: quest'ultimo è soggetto a ricevere le acque che dal fondo più elevato scolano naturalmente, senza che sia intervenuta l'opera dell'uomo, e non può impedire questo scolo, anche se il proprietario del fondo superiore non può renderlo più gravoso. L'art. 913 c.c. prevede dunque una situazione giuridica passiva di soggezione da parte del proprietario del fondo inferiore nel ricevere le acque di scolo provenienti dal fondo superiore, da qualificarsi sul piano giuridico come limitazione legale del diritto di proprietà (Cass. 20 novembre 2019, n. 30239). La disciplina dello scolo delle acque dà luogo, tanto rispetto al proprietario del fondo inferiore che rispetto a quello del fondo superiore, ad un limite legale del rispettivo diritto di utilizzazione, vietando, sia all'uno che all'altro, le alterazioni non

connesse ad opere di sistemazione agraria, che abbiano per effetto di rendere più gravoso ovvero di ostacolare il naturale deflusso delle acque a valle, donde la sussistenza, a carico di entrambi, di un obbligo di *non facere* strumentale a detto scopo (Cass. 15 giugno 2011, n. 13097; Cass. 14 novembre 2001 n. 14179). Pertanto, l'art. 913 c.c. pone a carico dei proprietari, sia del fondo inferiore che superiore, l'obbligo di non alterare la configurazione naturale del terreno, vietando peraltro non tutte le possibili modificazioni incidenti sul deflusso naturale delle acque, ma soltanto quelle che alterino apprezzabilmente tale deflusso, rendendo più gravosa la condizione dell'uno o dell'altro fondo (Cass. 20 novembre 2019, n. 30239; Cass. 11 aprile 2016, n. 7046; Cass. 28 settembre 1994, n. 7895; Cass. 26 novembre 1986, n. 6976).

Nel prevedere che il fondo inferiore sia soggetto a ricevere le acque che dal fondo più elevato «*scolano naturalmente, senza che sia intervenuta l'opera dell'uomo*», la norma allude, dunque, all'opera del proprietario del fondo superiore, la quale possa costituire o aggravare la servitù naturale di scolo (Cass. 9 giugno 2020, n. 10948, non mass.; v. pure cenni in Cass. 26 maggio 2020, n. 9722, non mass.; Cass. 22 aprile 1986, n. 2831), proprio a tutela, come sopra si è detto, del fondo servente a non ricevere e non dover smaltire le acque, oltre la normale tollerabilità richiesta al proprietario del fondo sottostante ex art. 913 c.c.

Dunque, l'art. 913 c.c. postula il mantenimento della *soggezione naturale* del fondo inferiore nei riguardi di quello superiore, quanto al deflusso delle acque.

Ne deriva che, ove vi sia una canalizzazione, e non un naturale stato delle cose ed un naturale deflusso, l'art. 913 c.c. è fuori gioco, non trattandosi più di acque di colatura, nel senso presupposto dalla norma. Ciò in quanto l'art. 913 c.c. trova applicazione proprio in considerazione della configurazione naturale

dei luoghi, appunto imponendo che le opere di manutenzione della proprietà, in ipotesi di fondi posti a dislivello, abbiano la finalità di assecondare il normale flusso delle acque. La norma, in definitiva, si riferisce esclusivamente allo scolo naturale delle acque e non a quello provocato dall'uomo con la realizzazione di una rete irrigua apposita.

2.1.4. – Orbene, la sentenza impugnata e le parti del giudizio riportano la circostanza che le acque, nel caso di specie, derivano da fondi posti a monte del podere della società concessionaria mediante opere di convogliamento e, quindi, non dal fondo superiore in senso proprio.

La questione, pertanto, dalla ricorrente sottoposta innanzi al T.s.a.p., e riproposta in questa sede, non era che non sussista, in generale, un obbligo, a carico del fondo superiore, di lasciar sempre defluire le acque nel fondo inferiore, affermazione estranea a quanto il Consorzio sosteneva. La questione di diritto, invece, è che, una volta convogliate le acque e palesatosi l'interesse di terzi all'utilizzo di esse, non è più integrata la fattispecie dell'art. 913 c.c. e la natura delle acque che esso presuppone.

A questo riguardo, il motivo è fondato, perché il T.s.a.p. non ha spiegato la ragione della ritenuta applicazione dell'art. 913 c.c., con la connessa competenza a disporre dell'uso delle acque *de quibus*, pur non provenienti naturalmente dalla scolatura del fondo superiore.

3. – Il secondo motivo è fondato.

3.1. – Già l'art. 657 del codice civile del 1865 disponeva che *«coloro che hanno interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua, o nella bonifica o nel prosciugamento de' terreni, possono riunirsi in consorzio al fine di provvedere all'esercizio, alla conservazione ed alla difesa dei loro diritti»*.

Per il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, *Nuove norme per la bonifica integrale* – vera *lex generalis* sulla bonifica che, peraltro,

riprendeva, coordinandoli, i testi normativi precedenti e le cui disposizioni furono in parte trasfuse negli artt. 857 e ss. c.c. – all'esecuzione delle opere di competenza privata provvedono i proprietari, direttamente o attraverso il consorzio, tenuto ad assumerla (art. 41, primo comma), nonché a sostituirsi ai proprietari inadempienti (art. 42, primo comma). In ogni caso i proprietari sono tenuti a contribuire alle spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, in base ad un riparto effettuato di norma dai consorzi, in ragione dei benefici conseguiti (art. 11), configurandosi i contributi come oneri reali sui fondi (art. 21), e dal punto di vista costituzionale come prestazioni patrimoniali imposte in base alla legge (v. Corte cost., sent. 3 maggio 1963, n. 55).

In séguito, si assiste dalla costituzionalizzazione dell'istituto pre-costituzionale dei consorzi di bonifica, ricondotto agli art. 42, comma 2, e 44 Cost.

Da allora, una serie di disposizioni hanno arricchito le funzioni dei consorzi di bonifica.

Nel codice civile, dispone l'art. 862 che i consorzi di bonifica, i quali si instaurano tra i «*proprietari interessati*», provvedono alla «*esecuzione, alla manutenzione e all'esercizio delle opere di bonifica*» ed ad essi «*possono essere anche affidati l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle altre opere d'interesse comune a più fondi o d'interesse particolare a uno di essi*». I consorzi sono, ai sensi del comma 4 della medesima disposizione, persone giuridiche pubbliche.

Dal suo canto, l'art. 860 c.c. prevede che i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio siano obbligati a contribuire alla spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere, in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica.

La l. 18 maggio 1989, n. 183 configurò gli scopi dei consorzi di bonifica con riguardo alla difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.

L'art. 27 l. 5 gennaio 1994, n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*, stabilì che «*i Consorzi di bonifica, nell'ambito delle competenze definite dalla legge, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica*», nonché la facoltà di «*utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive*».

Entrambe le leggi sono state abrogate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

L'art. 53 d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, al comma 1, le finalità della tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione, ed il comma 3 che i Consorzi di bonifica concorrono a tali finalità ed attività. Il concetto è ribadito dall'art. 62 del decreto legislativo, il quale del pari indica i consorzi di bonifica tra gli enti che «*partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo*».

In materia di competenze, l'art. 75, comma 9, stabilisce, inoltre, che i consorzi di bonifica, anche mediante appositi accordi di programma con le competenti autorità, «*concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento*

delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della filodepurazione».

L'art. 166 ha poi regolato i compiti dei Consorzi di bonifica in ordine all'utilizzazione delle acque irrigue e di bonifica, stabilendo che essi hanno la facoltà di *«realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive».*

3.2. – Il legislatore, dunque, ha progressivamente esteso le attribuzioni dei consorzi, assegnando loro funzioni, sia in tema di governo del territorio, che di gestione delle risorse idriche con prevalente finalità agricola.

I consorzi sono, anzitutto, soggetti distinti rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel comprensorio di bonifica, dotati di autonomia patrimoniale ed autonomia organizzativa, mediante i propri organi, cui partecipano, direttamente o indirettamente, i consorziati.

Sono ricondotti alla categoria degli *«enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale»*, quali *«enti amministrativi dipendenti dalla regione»* (Corte cost. sent. 19 ottobre 2018, n. 188) o quali enti pubblici economici, di rilevanza locale (Cass. 20 gennaio 2017, n. 1548); dunque, non sono *«enti locali»*, difettando di caratteristiche come la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari (Corte cost. 4 aprile 1990, n. 164; Corte cost. 24 luglio 1998, n. 326).

Essi perseguono fini che vanno oltre quelli dei singoli proprietari, in quanto rivestono un interesse pubblico: come ha ritenuto il giudice delle leggi (Corte cost. 24 luglio 1998, n. 326,

cit.), benché qualificati dalla legislazione di base, di cui all'art. 55 r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 ed all'art. 862 c.c., come persone giuridiche pubbliche e assoggettati ai poteri di conformazione, vigilanza e tutela dell'autorità amministrativa – in una sorta di assorbimento nell'apparato pubblico di soggetti collettivi, proprio del clima giuridico dell'epoca di regolamentazione – i consorzi di bonifica hanno una duplice funzione: da un lato, sono espressione, seppur resa legislativamente obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nella bonifica e sono pertanto amministrati da organi espressi dalla collettività dei titolari (a volte integrati, in virtù di leggi regionali, da rappresentanti di regione e degli enti territoriali); dall'altro lato, sono soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione dell'autorità regionale.

Costituisce indirizzo consolidato di legittimità che i consorzi di bonifica abbiano la natura di enti pubblici economici e non funzionali (Cass., sez. un., 10 maggio 1984, n. 2847; più di recente, Cass., sez. un., 20 gennaio 2017, n. 1547; nonché, per le sezioni semplici, Cass. 20 luglio 2022, n. 22815; Cass. 4 marzo 2021, n. 6086; Cass. 15 ottobre 2019, n. 26038; Cass. 5 dicembre 2017, n. 29061; Cass. 10 ottobre 2016, n. 20332; Cass. 17 luglio 2012, n. 12242). Inoltre, i consorzi di bonifica, pur avendo natura pubblicistica quanto a costituzione ed organizzazione, possono operare con caratteri di economicità ed imprenditorialità, conseguendone ricavi idonei, almeno tendenzialmente, a coprire i costi e le eventuali perdite (Cass. 13 luglio 2000, n. 9300; Cass., sez. un., 11 gennaio 1997, n. 191 e 2 aprile 1996, n. 3036).

È stato, altresì, precisato che il perimetro di contribuzione, ai sensi degli artt. 3 e 10 r.d. n. 215 del 1933, delimita la parte del comprensorio o perimetro di intervento del consorzio, sulla quale le opere consortili sono idonee a produrre effettivi vantaggi, donde la presunzione di sussistenza del beneficio, per gli immobili posti nel

perimetro stesso (Cass. 18 settembre 2019, n. 23246, non mass.; Cass. 5 ottobre 2018, n. 24644). La Corte costituzionale (Corte cost. 19 ottobre 2018, n. 188), infatti, ha preso atto della configurazione, da parte della S.C., del contributo consortile di bonifica come avente natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica e quale contributo di scopo.

In sostanza, la legislazione si caratterizza per la concorrenza tra autonomia privata e caratteri pubblicistici dei consorzi.

La qualità di consorzio va riconosciuta a tutti i proprietari degli immobili, quali beneficiari dell'attività istituzionale consortile e chiamati perciò a contribuire, secondo un principio di elevato coordinamento tra l'interesse pubblico e l'interesse privato. L'intreccio di pubblico e privato che i consorzi esprimono, come rilevato dal giudice delle leggi, sussiste sin dall'originaria normativa del 1933, secondo una struttura peculiare del consorzio di bonifica: associazione di proprietari, ma con un sotteso interesse pubblicistico.

Né la loro natura pubblica contraddice la sottostante proprietà privata e la connessa libertà di iniziativa privata, proprio per la struttura tipica degli enti pubblici associativi, avendo l'art. 44 Cost. tenuto presenti i canoni fondamentali del r.d. n. 215 del 1933: il consorzio si pone in posizione intermedia tra lo Stato e i singoli proprietari, volto a coordinare al meglio le esigenze della collettività con quelle dei singoli proprietari.

Pertanto, a tali consorzi risultano affidate funzioni che superano la nozione di "bonifica", in quanto le attività di bonifica, oltre che allo sviluppo economico della produzione agricola, attengono alla difesa del suolo e dell'ambiente, nonché alla tutela, alla valorizzazione ed al corretto uso delle risorse idriche. Le funzioni concernenti la "bonifica", dunque, ricomprendono il consolidamento e alla trasformazione del territorio, a fini di difesa e valorizzazione dello stesso e, in particolare, dell'uso sostenibile delle risorse

idriche ed il risparmio idrico. Emerge progressivamente in tal modo, come in dottrina non si è mancato di rilevare, una concezione della bonifica depurata dalle finalità anacronistiche (igienico-sanitarie, demografiche) e che, invece, si concentra, accanto alle esigenze fondiarie irrigue, in senso più lato sulla protezione dell'ambiente e del suolo agrario.

Nel contempo, i principî basilari in materia di bonifica, desumibili sin dal r.d. n. 215 del 1933, consistono nell'appartenenza diretta ai proprietari dell'obbligo di bonificare i loro terreni, nella possibilità e talora obbligatorietà di costituzione anche d'ufficio dei consorzi di proprietari, i quali sono dotati di personalità giuridica pubblica, autonomia di bilancio, proprio personale e finanziamento mediante il meccanismo delle contribuzioni da parte dei proprietari. Come si è detto, essi sono concepiti quali enti di autogoverno degli agricoltori interessati.

I consorzi di bonifica, quali soggetti rappresentativi degli utenti consorziati, vanno dunque ricondotti all'art. 18 Cost., in quanto sono le istituzioni a struttura associativa più vicine a quegli stessi utenti, che li governano e che partecipano all'amministrazione, alla gestione ed alla contribuzione economica. Sono, per tale profilo, soggetti collettivi a struttura associativa soggettiva e base privata, espressione degli interessi dei proprietari, che si auto-amministrano grazie agli organi promananti dai proprietari stessi.

3.3. – Dal quadro normativo di riferimento, come interpretato dalla giurisprudenza, si trae, dunque, che i consorzi di bonifica sono legittimati a far valere la tutela degli interessi di cui sono istituzionalmente portatori, come sopra ricordati, in quanto enti esponenziali dei proprietari, autofinanziati ed autogovernati.

Il carattere associativo dei consorzi di bonifica, costituiti con la partecipazione di tutti i soggetti interessati alla tutela ed all'uso delle risorse di una determinata zona, se, da un lato, comporta i limiti alla potestà regionale individuati dal giudice delle leggi,

dall'altro lato li qualifica come enti rappresentativi di gruppi omogenei e tale rappresentatività comporta una loro posizione qualificata.

Al riguardo, in tema di associazioni, il giudice amministrativo di vertice le reputa portatrici degli interessi rappresentati e legittimate ad esperire le azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge, con la precisazione che in caso di compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo esponenziale e di interessi individuali concorrenti, autonomamente azionabili, da parte dei singoli, la legittimazione a ricorrere dell'ente associativo esponenziale va riconosciuta solo ove l'ente faccia valere un interesse proprio, di natura collettiva (Cons. Stato, ad. plen. ord. 20 febbraio 2020, n. 6).

Come ivi da ultimo puntualizzato, se l'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva, dunque con un soggetto che ne sia titolare, situazione rispetto alla quale deve essere identificabile un soggetto al quale vada riconosciuta la titolarità, legittimazione ed area di incidenza dell'atto impugnabile sono ambiti sovrapponibili. La facoltà di impugnare un atto amministrativo reputato illegittimo si lega all'esercizio non corretto del potere amministrativo, il quale abbia inciso su interessi sostanziali meritevoli di protezione, secondo l'apprezzamento che ne fa il giudice amministrativo sulla base dell'ordinamento positivo. La cura dell'interesse pubblico, cui l'attribuzione del potere è strumentale, da un lato fonda il potere autoritativo, e, dall'altro lato, vale anche a dare rilievo a posizioni giuridiche dell'ente stesso, le quali eccedano la sfera del singolo.

3.4. – Nel caso di specie, il T.s.a.p. ha ritenuto legittimati all'impugnativa dell'atto amministrativo di concessione di derivazione, *in thesi* illegittimo, soltanto i proprietari dei fondi che

avrebbero beneficiato dell'acqua, oggetto della concessione stessa, senza considerare che, tuttavia, anche il Consorzio ricorrente, costituito tra i proprietari e conduttori agrari dei fondi del comprensorio, assicura la gestione dei canali e concede gli utilizzi.

Il T.s.a.p. ha negato il titolo di legittimazione, in forza del quale il Consorzio ha agito a tutela delle situazioni rientranti nelle proprie competenze di attività, sebbene esso sia una persona giuridica pubblica al servizio dei consorziati, la cui attività deve seguire i canoni della efficacia, trasparenza ed economicità, in relazione alla attribuzione delle funzioni istituzionali di gestione del comprensorio.

Onde non avrebbe potuto il medesimo – impregiudicata la fondatezza dei motivi e dell'azione proposta – essere ritenuto privo della stessa legittimazione ad impugnare, in quanto gli interessi fatti valere rientravano nell'ambito dei poteri e compiti istituzionalmente svolti, come risultanti dalle norme invocate.

Ciò, tanto più perché, tra i vizi che i motivi miravano a far valere, vi erano anche vizi tipicamente procedimentali, quali l'incompetenza e la violazione del diritto all'accesso agli atti in capo al Consorzio stesso.

4. – Il terzo motivo è fondato.

Dagli atti del giudizio, infatti, non emerge la proposizione di una domanda afferente diritti soggettivi, ma il mero richiamo alla norma sul contenuto del diritto di proprietà nell'ambito del motivo, inidonea di per sé a radicare un difetto di giurisdizione.

Al contrario, come in ossequio all'art. 366 c.p.c. risulta, l'unica domanda proposta con il ricorso al giudice era volta all'annullamento del provvedimento della p.a., ritenuto illegittimo.

5. – Il quarto motivo è assorbito.

6. – In conclusione, in accoglimento del primo, del secondo e del terzo motivo, la sentenza impugnata va cassata, con rinvio al Tribunale superiore delle acque pubbliche, in diversa composizione.

Al medesimo si demanda anche la liquidazione delle spese di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni unite, accoglie il primo, il secondo e il terzo motivo, assorbito il quarto; cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per la liquidazione delle spese di lite del giudizio di legittimità, innanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 dicembre