



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2302 del 2023, proposto da  
Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno, Bacini del Sarno dei Torrenti  
Vesuviani e dell'Irno, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Murino, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata  
e difesa dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Unione Regionale Bonifiche Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari Campania, non  
costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

Associazione Nazionale Consorzi Gestione Tutela Territorio ed Acque Irrigue -

Anbi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Armati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) n. 02982/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Murino, Imperato, Armati;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In primo grado, venivano impugnate le note della Regione Campania con cui si invitano i consorzi di bonifica della regione Campania ad avviare la manutenzione non solo delle opere di bonifica ma anche la manutenzione e messa in sicurezza dei corsi d'acqua, naturali ed artificiali, sfruttati in qualche misura dagli stessi consorzi.

Questo in particolare il tenore della nota regionale del 7 dicembre 2021, con cui la Direzione Difesa del Suolo ed Ecosistema nonché la Direzione Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e la Direzione Lavori Pubblici e Protezione Civile della Giunta Regionale della Campania hanno invitato l'appellante consorzio "a porre in essere ogni adempimento finalizzato al corretto esercizio delle funzioni di gestione e manutenzione delle opere di bonifica in generale, dei valloni o porzioni di essi e degli alvei naturali e artificiali che ricadono nel comprensorio di bonifica integrale di competenza". Dal canto suo, la successiva nota regionale del 10 dicembre 2021 invitava i medesimi Consorzi di Bonifica regionali, tra cui quello appellante, "a

porre in essere, con la massima solerzia e senza alcun indugio, ogni adempimento finalizzato al corretto esercizio delle funzioni di gestione e manutenzione delle opere di bonifica in generale, dei valloni o porzioni di essi e degli alvei naturali e artificiali che ricadono nel comprensorio di bonifica integrale di competenza”.

2. Il TAR Salerno, davanti al quale il consorzio di bonifica aveva proposto gravame per la violazione delle norme sulla competenza circa la gestione del demanio idrico, dichiarava tuttavia inammissibile il ricorso in quanto le note suddette non avrebbero avuto un effetto lesivo. Più in particolare: “Si tratta ... di atto di carattere generale, contenente prescrizioni che, per diventare concretamente lesive, abbisognano di essere recepite in provvedimenti applicativi dei commissari” (*id est*: commissari consortili).

3. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per i motivi di seguito indicati:

3.1. Erroneità nella parte in cui è stata trascurata la portata precettiva (e dunque immediatamente lesiva) delle impugnate note regionali;

3.2. Erroneità nella parte in cui non sono state considerate le plurime disposizioni normative sulla base delle quali, mentre ai consorzi di bonifica è riservata la gestione sulle sole opere di bonifica e di irrigazione in senso stretto, alla Regione sono attribuite tutte le altre competenze in materia di demanio idrico ossia, nel caso di specie: valloni, bacini, corsi d'acqua ed alvei naturali e artificiali nonché le opere idrauliche (diverse da quelle di bonifica) che ricadono nel perimetro dei rispettivi consorzi;

3.3. Erroneità sotto il profilo della mancata considerazione dell'illogicità e del difetto di istruttoria laddove l'ente regionale ha arbitrariamente posto in capo ai suddetti consorzi di bonifica determinate ulteriori competenze senza prevedere, allo stesso tempo, il necessario trasferimento di risorse umane e finanziarie;

3.4. Difetto di istruttoria laddove sono stati contemplati, tra le opere cui dovrebbe provvedere il consorzio di bonifica, anche gli argini artificiali dei fiumi.

4. Si costituiva in giudizio l'appellata amministrazione regionale per chiedere il

rigetto del gravame. Si costituiva altresì, *ad adiuvandum*, l'associazione di categoria rappresentativa degli interessi dei consorzi di bonifica (ANBI).

5. Alla pubblica udienza del 19 ottobre 2023, le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

06. Tutto ciò premesso, l'appello del consorzio si rivela fondato sulla base delle seguenti considerazioni:

6. Quanto al primo motivo di appello, la nota regionale si appalesa lesiva in quanto incide sui poteri di programmazione degli interventi che i consorzi stessi devono porre in essere. In altre parole, costituisce interesse diretto ed immediato quello dei singoli consorzi di conoscere quale sia l'ambito oggettivo ed effettivo di propria competenza, e ciò allo scopo di poter efficientemente ed efficacemente allocare le risorse finanziarie ed umane disponibili in funzione degli obiettivi che si intende perseguire e degli interventi che si vuole realizzare in un certo periodo temporale in cui sviluppare la propria azione di cura, gestione e conservazione. A ciò si aggiunga che sussistono altresì, come emerge dagli atti del giudizio (cfr. ordinanza Comune di Angri del 30 gennaio 2023), profili di responsabilità penale legati alla mancata esecuzione di alcune ordinanze comunali che impongono, ai consorzi stessi, di eseguire simili interventi sugli alvei dei fiumi. Senza omettere di considerare che la invocata "portata precettiva" delle suddette note è altresì da ricollegare alla formulazione ivi utilizzata ("con la massima solerzia e senza indugio") onde dare seguito a quanto espressamente indicato. Nei termini di cui sopra le impugnate note si rivelano dunque immediatamente lesive nei confronti della posizione vantata dall'appellante consorzio: di qui l'accoglimento del primo motivo di appello e dunque l'ammissibilità del ricorso di primo grado che, sul punto, va dunque riformato;

7. Nel merito l'appello è peraltro fondato dal momento che:

7.1. I plurimi indici normativi invocati dalla Regione Campania a sostegno della propria tesi (per cui i consorzi sarebbero competenti anche in ordine alla

manutenzione dei corsi d'acqua) risultano piuttosto deporre per la tesi diametralmente opposta, quella ossia sostenuta dagli odierni appellanti (per cui i consorzi sarebbero competenti sulle sole opere di bonifica e di irrigazione, mentre la regione sarebbe competente sui corpi idrici naturali e artificiali, seppur ricadenti nel perimetro di competenza dei consorzi stessi). Più in particolare si veda:

A. Ai sensi dell'art. 86, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del 1998 (Gestione del demanio idrico): *“Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni”*;

B. Ai sensi del successivo art. 89 dello stesso decreto legislativo n. 112 del 1998 (Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali): *“Sono conferite alle regioni ... le funzioni relative ... a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura ... c) ai compiti di polizia idraulica ... i) alla gestione del demanio idrico”*;

C. Ai sensi dell'art. 61, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), le Regioni *“provvedono ... all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni”*. Tale disposizione del codice dell'ambiente, in uno con quelle di cui al citato “decreto 112” sul decentramento amministrativo, riserva dunque alla Regione:

- la materia della “polizia idraulica”, la quale regola le attività e le opere che è possibile realizzare all'interno delle aree del demanio idrico fluviale e nelle fasce di rispetto dei corsi d'acqua. In particolare si sovrintende al buon regime delle acque nonché ad opere di manutenzione idraulica e del corso delle acque pubbliche in generale, con l'obiettivo della prevenzione dei danni che le acque possono arrecare alle persone e all'intero territorio;

- “la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti”, dunque anche delle opere idrauliche. Opere idrauliche che, è bene rammentare, il RD 523 del 1904 riserva allo Stato e dunque alle regioni per effetto del DPR n. 616 del 1977 e del decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 89 cit.);

- “la conservazione dei beni”, dunque anche dei corpi idrici naturali ed artificiali che rientrano nel novero dei beni di cui all’art. 54 del codice dell’ambiente, dedicato alle “definizioni” in tema, tra l’altro, di “tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche” (ossia la parte terza del codice dell’ambiente in cui rientra anche il citato art. 61 sulle ridette competenze regionali);

D. Ai sensi dell’art. 62 del codice dell’ambiente: *“i consorzi di bonifica e di irrigazione ... partecipano all’esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d’intesa tra loro”*. Tale disposizione riserva dunque, anche ai consorzi di bonifica, alcune particolari materie delegate dalle regioni. In questa materia del demanio idrico e delle connesse opere idrauliche non risulta tuttavia esercitata alcuna delega, nei confronti dei predetti consorzi di bonifica, da parte della Regione Campania;

E. Ed infatti: gli artt. 2 e 3 della legge regione Campania n. 4 del 2003 riservano ai consorzi di bonifica la competenza sulle (sole) opere di bonifica e di irrigazione. Si veda in particolare l’art. 3, comma 3, della suddetta legge regionale (il cui art. 2 declina quelli che sono da intendere alla stregua di “interventi di bonifica”), a norma del quale *“I Consorzi di bonifica, in applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 36/1994, articolo 27, provvedono, nei rispettivi comprensori, a realizzare e gestire gli impianti a prevalente uso irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti, compresi in sistemi promiscui, funzionali ai sistemi civili e irrigui di bonifica”*. Dunque solo opere ed interventi di bonifica e di irrigazione in senso stretto (come partitamente declinate al richiamato art. 2 della stessa legge regionale), senza riferimento alcuno alla gestione ed alla cura, altresì, del demanio idrico ossia dei corpi idrici naturali ed artificiali nonché delle opere idrauliche;

F. L’art. 33 della citata legge regionale n. 4 del 2003 prevede inoltre un riordino solo *territoriale* e non anche *funzionale* dei consorzi di bonifica. Ciò risulta

piuttosto evidente dalla chiara formulazione del comma 1 della ridetta disposizione legislativa secondo cui, in particolare: *“Ai fini della razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni dei Consorzi di bonifica in rapporto alle esigenze di unitarietà della programmazione e attuazione degli interventi di competenza ... si provvede alla revisione delle aree classificate di bonifica integrale, alla loro ridelimitazione ed alla corrispondente ridefinizione dei perimetri consortili”*. Il che presuppone non una rimodulazione o revisione delle funzioni dei consorzi (che infatti non risulta in altre parti del medesimo testo normativo regionale) ma soltanto una razionalizzazione delle strutture sul piano territoriale onde garantirne maggiore efficienza ed efficacia.

G. Infine, in funzione di norma di chiusura si richiama l'art. 54 del RD n. 215 del 1933 (Nuove norme per la bonifica integrale) che riserva ai suddetti consorzi la gestione delle sole opere di bonifica. Questa infatti la chiara ed inequivoca formulazione del primo comma della ridetta disposizione: *“Possono costituirsi consorzi tra proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica. I consorzi provvedono alla esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica o soltanto alla manutenzione ed esercizio di esse”*.

7.2. In altre parole l'uso e lo sfruttamento del corso d'acqua, a fini di bonifica ed irrigazione, non potrebbe mai comportare l'attrazione della competenza, altresì, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria del corpo idrico stesso.

7.3. Del resto a risorse finanziarie attuali (i consorzi di bonifica alimentano i propri bilanci attraverso i contributi degli iscritti, salvo specifici finanziamenti regionali) i consorzi stessi non potrebbero giammai essere in grado di affrontare simili spese.

7.4. Ciò senza trascurare il fatto che simili contributi hanno destinazione ben precisa (bonifica e irrigazione) laddove la manutenzione del corso d'acqua riveste, altresì, finalità di matrice più ampiamente ambientale.

7.5. Si consideri infine che, come da documentazione versata in atti, la Regione Campania sta da ultimo assegnando risorse comunitarie ai singoli consorzi affinché provvedano alle suddette opere di manutenzione e messa in sicurezza nella qualità

di “soggetti attuatori”. Ciò sta a significare che la stessa Regione, *melius re perpensa*, ha ritenuto almeno indirettamente di attribuire tali competenze di manutenzione e messa in sicurezza dei corsi d’acqua non in via ordinaria ma in via eccezionale, ossia per il tramite dei progetti comunitari. E ciò sta anche a dimostrare che, nella misura in cui ha attribuito tali risorse, ha pure implicitamente riconosciuto la propria competenza ad intervenire in materia di manutenzione e messa in sicurezza di corsi d’acqua e corpi idrici più in generale.

7.6. Deve pertanto concludersi, alla luce di quanto sopra considerato, che la manutenzione ordinaria e straordinaria (c.d. “sistemazione idraulica”) degli alvei e dei corpi idrici naturali e artificiali più in generale nonché delle opere strettamente idrauliche (dunque non direttamente afferenti alla bonifica) spetta alla Regione e non ai Consorzi di bonifica (cui compete la cura, gestione e conservazione delle sole opere di bonifica ed irrigazione);

7.7. Ne deriva da quanto detto l’accoglimento, altresì, del secondo motivo di appello e la conseguente illegittimità delle note regionali in primo grado impugnate laddove impongono, ai consorzi di bonifica, la gestione e la manutenzione, tra l’altro, “dei valloni o porzioni di essi e degli alvei naturali e artificiali che ricadono nel comprensorio di bonifica integrale di competenza”.

8. In conclusione il ricorso in appello, assorbito ogni altro motivo, è fondato e deve essere accolto, con le determinazioni di cui alla parte dispositiva. Con compensazione in ogni caso delle spese di lite stante la peculiarità e la sostanziale novità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, in riforma della gravata sentenza, accoglie altresì il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Massimo Santini**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**