

Studio Legale
Avv. Michele Rizzo
Piazzale Giulio Cesare, 9
20145 Milano
tel. 02.87198303 – fax 02. 87152860
michele.rizzo@milano.pecavvocati.it

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL
PIEMONTE – TORINO**

RICORSO EX ART. 1 DEL D.LGS. N. 198/2009

nell'interesse di **TERREALTE S.R.L. – SOCIETÀ AGRICOLA** (c.f./p.iva 02115620185), in persona del legale rappresentante *p.t.* Sig. Emiliano Monti Minucci del Rosso Arrighetti, con sede legale in Garlasco (Pv), Podere Terrealte snc, rappresentata e difesa, giusta procura alle liti allegata al presente documento informatico, dall' Avv. Michele Rizzo (c.f. RZZMHL83C31L452A – PEC michele.rizzo@milano.pecavvocati.it – fax 02.87152860) del Foro di Milano e dall'Avv. Alessia Filippi (c.f. FLPLSS78L50L872P – PEC alessia.filippi@pavia.pecavvocati.it) del Foro di Pavia, ed elettivamente domiciliati ai fini del presente procedimento presso lo Studio dell'Avv. Michele Rizzo, sito in Piazzale Giulio Cesare, n. 9, nonché domicilio digitale presso l'indirizzo PEC del predetto procuratore: michele.rizzo@milano.pecavvocati.it (di seguito, “**Ricorrente**”)

CONTRO

l'**ASSOCIAZIONE IRRIGUA EST SESIA** (c.f. 00533360038), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Novara (No), via Negroni n. 7 – 28100 (di seguito, “**Resistente**” o “**Associazione**”)

il **DISTRETTO A GESTIONE AUTONOMA SAN BIAGIO - ASSOCIAZIONE IRRIGUA EST SESIA** (c.f. 00533360038), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Novara (No), via Negroni n. 7 – 28100 (di seguito, “**Distretto**”)

DANDONE NOTIZIA

alla **REGIONE LOMBARDIA** (c.f. 80050050154), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Milano (Mi), Piazza città di Lombardia n. 1 – 20124;

alla **REGIONE PIEMONTE** (c.f. 80087670016), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede legale in Torino (To), Piazza Piemonte n. 1 – 10127;

alla **REGIONE PIEMONTE – DIRETTORE DELLA DIREZIONE AGRICOLTURA E CIBO DELLA REGIONE PIEMONTE** (c.f. 80087670016), in persona del legale rappresentante p.t., con sede legale in Torino (To), Piazza Piemonte n. 1 – 10127;

al **MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, SOVRANITÀ ALIMENTARE E FORESTE** (c.f. 97099470581) in persona del Ministro pro tempore, con sede in Roma (Rm), Via XX settembre n. 20 – 00187, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura dello Stato;

al **MINISTERO DELL'INTERNO** (c.f. 97149560589) in persona del Ministro pro tempore, con sede in Roma (Rm), Palazzo Viminale, 00184, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura dello Stato;

al **DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (c.f. 80188230587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 116, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 198/2009, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato;

alla **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (c.f. 80188230587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 116, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 198/2009, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato;

al Sig. **RICCI DANTE** (p.iva 02657870180), in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Garlasco (Pv), via Ticino n. 70/2;

alla **SOCIETÀ AGRICOLA PIERSANDRO ROSSI E C. S.S.** (p.iva 00260700182), in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Garlasco (Pv), Cascina Scalina 8/4;

al Sig. **FRIGERIO FRANCESCO** (p.iva 01602810184 – c.f. FRGFNC65R25G388Z), in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Garlasco (Pv), via Alagna n. 70;

al Sig. **DEFELICI LUIGI** (p.iva 00844300186 – c.f. DFLLGU56E12G388G), in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Vellezzo Bellini (Pv), via Enrico Berlinguer n. 1;

PER L'ACCERTAMENTO, PREVIA ADOZIONE DI MISURE CAUTELARI EX ART. 56 C.P.A.,
della persistente e strutturale disfunzione nell'organizzazione e nella gestione del servizio pubblico irriguo svolto dall'Associazione Irrigua Est Sesia e del Distretto Autonomo San Biagio, nonché delle violazioni, omissioni e mancati adempimenti di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009, consistenti:

- (i) nella violazione delle previsioni dello Statuto consortile e dagli atti organizzativi in materia di convocazione, deposito, pubblicazione e conoscibilità degli atti degli organi consortili e distrettuali;
- (ii) nella mancata adozione e/o nella mancata esteriorizzazione in forma intelligibile, trasparente e verificabile di atti amministrativi generali e criteri organizzativi obbligatori, necessari al corretto riparto della risorsa idrica e al regolare funzionamento del servizio irriguo; nella violazione degli obblighi di imparzialità, equità, trasparenza, uso razionale e parsimonioso della risorsa idrica, così come desumibili dallo Statuto consortile e dai principi che conformano la funzione esercitata dall'Associazione;
- (iii) nella conseguente lesione diretta, concreta e attuale degli interessi giuridicamente rilevanti e omogenei della Ricorrente e della pluralità dei consorziati utenti del servizio irriguo;

NONCHÉ PER LA CONDANNA

delle Resistenti a porre in essere tutti gli interventi organizzativi, gestionali e tecnici necessari a garantire una distribuzione equa, proporzionata, trasparente e oggettivamente verificabile della risorsa idrica all'interno dell'Associazione e, in particolare, del Distretto Autonomo San Biagio.

In particolare, si chiede che l'Associazione sia condannata, salvo ogni ulteriore misura che verrà valutata da parte dell'Ecc.mo TAR adito, ad adottare e/o rendere conoscibili:

- (i) i criteri generali, oggettivi, predeterminati e verificabili di riparto della risorsa idrica applicabili all'interno dell'Associazione e, in particolare, del Distretto Autonomo San Biagio anche in caso di penuria o scarsità della risorsa;
- (ii) gli atti di programmazione irrigua;
- (iii) il Regolamento generale dell'Associazione e l'eventuale Regolamento distrettuale, ovvero gli atti organizzativi e regolamentari comunque applicati alla gestione del servizio irriguo nel Distretto Autonomo San Biagio;
- (iv) i dati essenziali relativi allo stato, alla manutenzione e alla funzionalità delle opere idrauliche, dei canali, delle bocche, delle prese e delle strutture di distribuzione rilevanti per il Distretto Autonomo San Biagio, con indicazione delle eventuali perdite o dispersioni conosciute e degli interventi programmati o eseguiti;

- (v) il catasto consortile, il piano di classifica e/o gli atti dai quali risultino i criteri di riparto dei contributi consortili, la posizione dei fondi di Terrealte, il beneficio considerato e il rapporto tra contribuzione richiesta e servizio irriguo effettivamente erogato.

* * *

PREMESSA

Prima di entrare nel merito della questione, si vuole precisare che la presente azione non è diretta a ottenere una pronuncia risarcitoria, né l'attribuzione giudiziale di una specifica portata o quantità d'acqua in favore della Ricorrente, ma è proposta esclusivamente per il ripristino del corretto funzionamento del servizio nell'interesse dell'intera platea dei consorziati utenti dell'Associazione Irrigazione Est Sesia - Consorzio di irrigazione e bonifica (di seguito, anche "**Associazione**" o "**Est Sesia**"), ai sensi del d.lgs. n. 198/2009.

In estrema sintesi, la vicenda in esame non riguarda la mera pretesa individuale della Ricorrente a ricevere "più acqua", come probabilmente verrà sostenuto dalle controparti, bensì la persistente assenza di un sistema di distribuzione della risorsa idrica fondato su criteri oggettivi, conoscibili, proporzionati, trasparenti e verificabili.

È proprio tale assenza che impedisce ai consorziati di comprendere secondo quali modalità venga concretamente governata la risorsa idrica, quali criteri siano applicati nella turnazione, quali portate siano effettivamente disponibili, quali volumi siano assegnati alle singole utenze e in base a quali ragioni tecniche o giuridiche alcune colture o alcuni fondi risultino maggiormente serviti (risaie) rispetto ad altri.

La presente azione costituisce, dunque, l'esito inevitabile di una vicenda protrattasi per molti anni, nel corso della quale la Ricorrente ha ripetutamente tentato di ottenere una soluzione bonaria e collaborativa con l'Associazione e con il Distretto, senza tuttavia ricevere risposte. Nel tempo, infatti, la Ricorrente ha segnalato la cronica insufficienza dell'approvvigionamento idrico, ha richiesto chiarimenti sui criteri di distribuzione, ha sollecitato l'adozione di regole trasparenti e ha tentato di comprendere, mediante gli ordinari strumenti partecipativi previsti dallo statuto, il funzionamento effettivo della gestione distrettuale.

Ciononostante, l'Associazione non ha mai fornito una ricostruzione chiara, documentata e verificabile dei criteri di riparto della risorsa idrica, né ha dimostrato l'esistenza di un sistema

organizzativo idoneo ad assicurare il rispetto dei principi di equità, imparzialità e proporzionalità imposti dallo Statuto consortile e dalla natura del servizio esercitato.

A fronte di tale opacità, Terrealte è stata costretta ad attivare due distinti giudizi *ex art. 116 c.p.a.* per ottenere l'accesso ai documenti necessari a comprendere i meccanismi di funzionamento dell'Associazione, i criteri di gestione del servizio e gli atti rilevanti per la distribuzione della risorsa. Anche dopo l'accoglimento delle relative domande da parte del TAR Piemonte, la Società non ha comunque avuto accesso a tali informazioni e si è vista costretta a promuovere ulteriori giudizi di ottemperanza - oggi accolti da parte dall'Ecc.mo TAR Piemonte mediante la nomina di un commissario ad acta - per poter conoscere, di fatto, informazioni che dovrebbero costituire la base dei meccanismi di funzionamento dell'Associazione.

Tale quadro è ulteriormente aggravato dalla circostanza che, **anche dopo la diffida notificata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 198/2009, l'Associazione non ha adottato alcuna misura correttiva, non ha comunicato alcuna iniziativa organizzativa e non ha fornito alcuna indicazione concreta circa il settore, l'ufficio o il responsabile chiamato a rimuovere le cause delle disfunzioni segnalate.**

Ad oggi, per quanto consta alla Ricorrente, la distribuzione della risorsa idrica continua a essere gestita in assenza di criteri pubblici, predeterminati e verificabili, con modalità che appaiono irragionevoli, non trasparenti e, comunque, non idonee a garantire un equo riparto tra i consorziati. È in questo quadro che si colloca la presente azione. Essa non mira a chiedere al Giudice amministrativo di sostituirsi agli organi consortili nella concreta scelta tecnica dei turni o nella determinazione puntuale delle singole portate, ma intende ottenere che l'Associazione sia ricondotta all'esercizio corretto, trasparente e verificabile della funzione che le è propria, vale a dire **organizzare e gestire il servizio irriguo secondo criteri conoscibili, imparziali e coerenti con lo Statuto, così da consentire a tutti i consorziati di fruire della risorsa idrica in condizioni di parità sostanziale e di effettiva controllabilità dell'azione consortile.**

* * *

FATTO

1. La presente vicenda si inserisce nel più ampio contesto del rapporto consortile che lega da anni la Ricorrente all'Associazione, che opera nel comprensorio interregionale novarese-lomellino, articolato in zone e distretti (**doc. 1**).

In tal senso, l'Associazione è un consorzio di irrigazione e bonifica ai sensi dell'art. 45 della l.r. Piemonte n. 21/1999, che lo qualifica "*consorzio privato di interesse pubblico*" e della struttura consortile fanno parte, con iscrizione ad ogni effetto di legge, "*i proprietari dei terreni siti nel comprensorio che sono irrigati con le acque consortili o che comunque utilizzando le medesime traggono beneficio dall'attività del consorzio*". Si tratta quindi di consorzio obbligatorio con funzioni di dichiarato interesse pubblico il cui ordinamento è disciplinato "*dai relativi statuti*".

Terrealte è consorziata del Distretto Autonomo San Biagio ed esercita attività agricola su una superficie di circa 250,5 p.m., coltivata non a riso (come la maggior parte dei consorziati) ma a latifoglie di pregio praticando arboricoltura da reddito (**doc. 2**); si tratta di colture che richiedono minori volumi di acqua rispetto alle risaie ma tale minore necessità è sempre stata interpretata ed applicata dall'Associazione e dal Distretto come ragione giustificatrice di una fornitura di acqua insufficiente nei quantitativi e nelle modalità distributive rispetto a tutti gli altri consorziati. Ciò, nonostante Terrealte corrisponda regolarmente i contributi consortili richiesti dal Distretto (**doc. 3**).

Risulta immediatamente evidente la criticità connessa al servizio reso dall'Associazione.

Del resto, lo stesso Statuto del Consorzio qualifica la gestione dell'irrigazione come attività principale di quest'ultimo e impone che essa sia svolta tenendo conto dei seguenti principi:

- (i) ex art. 8, la risorsa idrica deve essere usata nel modo "*il più possibile parsimonioso, razionale e rispondente all'interesse generale, anche attraverso il riuso dell'acqua, il riordino irriguo e la salvaguardia dei fontanili*";
- (ii) ex art. 9, "*le esigenze delle dispense irrigue sono prioritarie; le dispense industriali si associano a quelle irrigue, alle quali sono sempre subordinate*";
- (iii) ai sensi dell'art. 11, l'Associazione opera mediante Distretti, quali articolazioni organizzative locali del Consorzio che provvedono all'irrigazione collettiva di un settore del comprensorio, caratterizzato dalla presenza di proprietà diverse con opere comuni per derivazione, adduzione e distribuzione dell'acqua;
- (iv) ex art. 14 viene stabilito che l'ordinamento dell'Associazione e la determinazione dei suoi organi istituzionali mirano a favorire la più larga partecipazione dei consorziati alla gestione consortile, facendo salvi i criteri di equità e di efficienza nella gestione delle attività istituzionali;

- (v) l'art. 22 attribuisce all'Amministrazione Distrettuale il compito di stabilire l'ordine da osservarsi nell'irrigazione del territorio distrettuale; fissare, in caso di scarsità d'acqua, le modalità da adottare per l'irrigazione; seguire l'ordine più razionale agli effetti della migliore utilizzazione dell'acqua e delle riproduzioni; assicurare imparzialità di trattamento a tutti i consorziati; deliberare ogni anno il quantitativo d'acqua da prenotarsi alla Direzione Generale; stabilire i criteri di riparto delle spese; elaborare il Regolamento distrettuale, contenente procedure e regole operative per il funzionamento del Distretto;
- (vi) l'art. 52 stabilisce che ogni consorziato ha diritto di prendere visione dei documenti amministrativi consorziali e di ottenerne copia. La norma richiama inoltre l'applicazione della l. n. 190/2012 e del d.lgs. n. 33/2013;
- (vii) l'art. 57 prevede l'obbligo dell'Associazione di dotarsi di un regolamento generale ("**Regolamento**") il cui scopo è quello di determinare procedure e regole operative per dare attuazione alle norme statutarie. In particolare, la menzionata previsione dispone che il Regolamento deve favorire un ordinamento razionale ed efficiente delle attività del Consorzio, garantendo ai consorziati equità e imparzialità di trattamento e trasparenza nell'operato dell'organizzazione esecutiva. Lo si precisa sin d'ora, tale regolamento non risulta disponibile sul sito istituzionale dell'Associazione (**doc. 22**) e nemmeno è stato trasmesso a seguito dell'ordine impartito dal TAR Piemonte con la sentenza n. 648/2026;
- (viii) ex art. 61, la gestione della risorsa idrica deve avvenire secondo criteri di uso parsimonioso, razionale e rispondente all'interesse generale;
- (ix) l'art. 65 prevede che i contributi siano dovuti dai consorziati per partecipare alle spese necessarie al raggiungimento delle finalità consortili e che le spese vadano ripartite in base al beneficio tratto dall'attività consorziale.

In estrema sintesi, lo Statuto impone che la risorsa idrica sia gestita secondo criteri di equo riparto, razionalità, imparzialità e trasparenza, assicurando la priorità delle dispense irrigue rispetto agli altri usi, la più ampia partecipazione dei consorziati alla gestione consortile, l'imparzialità di trattamento nell'organizzazione dell'irrigazione distrettuale e la predeterminazione di regole operative conoscibili mediante il Regolamento e gli eventuali regolamenti distrettuali.

Tutti principi che, lo si anticipa, sono stati violati dall'Associazione e dal Distretto.

2. Tali parametri, sovrapponibili agli "*standard qualitativi ed economici*" di cui all'art. 1 del d.lgs. n.

198/2009 per i concessionari, costituiscono regole conformative interne della funzione consortile, criteri di autovincolo e indici essenziali per accertare l'esistenza di omissioni, violazioni organizzative e disfunzioni del servizio rilevanti ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009.

In tal senso, le difficoltà della Ricorrente nell'approvvigionamento dell'acqua non sono episodiche né recenti. Già con missiva del 23 giugno 2011 (**doc. 4**), Terrealte rappresentava all'Associazione che incontrava “*da anni*” difficoltà nel servizio di irrigazione, con erogazione saltuaria, tardiva e insufficiente, chiedendo copia del Regolamento che disciplinava l'erogazione dell'acqua nel Distretto, senza mai ricevere riscontro.

Con successiva lettera del 15 marzo 2016 (**doc. 5**), Terrealte denunciava nuovamente che, in occasione di stagioni relativamente siccitose, i propri terreni avevano subito cali notevoli nell'erogazione, mentre l'acqua sarebbe stata dirottata a favore di colture risicole di altri fondi e in tale occasione veniva evidenziato, già allora, il principio per cui un'eventuale riduzione della disponibilità complessiva avrebbe dovuto tradursi in una riduzione uguale o quantomeno proporzionale per tutti gli utenti. Circostanza che, lo si anticipa, si è verificata anche nel corso del 2026 (**doc. 6**).

3. Nel 2023 Terrealte promuoveva arbitrato lamentando, ancora una volta, la stabile sproporzione nell'approvvigionamento idrico rispetto ai terreni limitrofi coltivati a riso. Il successivo lodo del 2 aprile 2024, pur respingendo le domande svolte in quella sede, assume particolare rilievo nel presente giudizio perché, da un lato, esclude la possibilità per il Collegio arbitrale di sostituirsi agli organi del Distretto nella fissazione dei criteri di distribuzione dell'acqua e, dall'altro, conferma che le decisioni relative all'ordine da osservarsi nell'irrigazione, alla quantità di acqua da prenotarsi e ai criteri di gestione della penuria appartengono alla sfera organizzativa del Distretto e del Consorzio (**doc. 7**). Ne deriva che l'arbitrato non ha affatto risolto la disfunzione oggi denunciata, ma anzi ne ha confermato la natura eminentemente organizzativa e statutaria.

4. In data 2 agosto 2025, all'esito di interlocuzioni con i rappresentanti del Consorzio e del Distretto, Terrealte riepilogava formalmente, per il tramite dei propri difensori (**doc. 8**), che:

- (i) il problema della scarsità d'acqua nel periodo estivo era stato collegato all'irrazionale diffusione della coltura del riso nella zona;
- (ii) era stata confermata l'assenza di un regolamento sulle modalità di erogazione della risorsa, quantomeno a livello di Distretto Autonomo San Biagio;

- (iii) era stata promessa, per agosto 2025, una fornitura ridotta a 450 l/s in luogo degli 800 nominali, comunque insufficienti a irrigare tutti i terreni di Terrealte;
- (iv) mentre le risaie circostanti venivano bagnate con cadenza assai più ravvicinata, Terrealte non sarebbe stata in grado di completare neppure un secondo ciclo irriguo completo.

Nella successiva nota del 3 agosto 2025 (**doc. 9**), Terrealte ribadiva che, in assenza di criteri razionali di assegnazione, la risorsa idrica viene di fatto contesa e distribuita in modo non trasparente e veniva altresì precisato e ricordato che *“l’acqua è un bene pubblico e deve essere divisa in modo equo e razionale, in funzione della superficie consorzata e non in base a preferenze informali o gerarchie culturali non formalizzate”*.

5. Per chiarire le modalità di gestione del servizio e rendere conoscibili atti, regolamenti, criteri e dati consortili, Terrealte presentava una prima istanza di accesso in data 15 luglio 2025, chiedendo, tra l’altro, copia del catasto consorziale, il piano comprensoriale, il piano distrettuale, gli strumenti disciplinanti l’erogazione delle risorse idriche e i regolamenti richiamati dallo Statuto (**doc. 10**).

6. A fronte del silenzio serbato dall’Associazione rispetto a tale istanza, Terrealte proponeva ricorso ex art. 116 c.p.a. che, con sentenza n. 648 del 20 marzo 2026, il TAR Piemonte accoglieva e ordinava l’ostensione di parte significativa della documentazione richiesta, vale a dire catasto consorziale, il piano distrettuale e ulteriori strumenti disciplinanti l’erogazione delle risorse idriche nel territorio dell’Associazione, ivi compreso il Regolamento (**doc. 11**). Documenti mai resi disponibili a Terrealte e che hanno costretto quest’ultima a proporre un primo ricorso per ottemperanza (R.G. n. 782/2026).

In data 31 ottobre 2025, persistendo le medesime criticità di opacità, Terrealte presentava una seconda istanza di accesso (**doc. 12**), volta ad ottenere copia delle convocazioni assembleari, dei registri delle deliberazioni, prove di pubblicazione, bilanci e rendicontazioni, verbali assembleari e documentazione di gestione 2024/2025. Anche in questo caso, a fronte di un riscontro meramente interlocutorio del 6 novembre 2025 (**doc. 13**) - privo di effettiva ostensione documentale - Terrealte proponeva nuovo ricorso ex art. 116 c.p.a. accolto con sentenza n. 300/2026, nella quale il TAR Piemonte obbligava l’Associazione alla trasmissione della menzionata documentazione (**doc. 14**). Anche in questo caso, tuttavia, l’Associazione non ha mai trasmesso nulla, costringendo Terrealte a proporre un nuovo giudizio di ottemperanza.

Entrambi i menzionati giudizi, oggi, hanno trovato pieno accoglimento da parte dell’Ecc.mo TAR

Piemonte che ha nominato un commissario *ad acta* per dare adempimento alle menzionate decisioni (**docc. 15 e 16**).

In sintesi, nonostante quattro sentenze favorevoli, Terrealte è tutt'oggi priva di tutti i dati e gli elementi necessari a comprendere i meccanismi e criteri di funzionamento dell'Associazione.

7. Per cercare di trovare una soluzione definitiva al tema, in data 9 dicembre 2025 (**doc. 17**), Terrealte notificava all'Associazione, al Distretto Autonomo San Biagio e, per opportuna conoscenza, alle Regioni Piemonte e Lombardia, la diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009, chiedendo, entro 90 giorni, di adottare **tutti gli interventi organizzativi, gestionali e tecnici necessari a garantire una distribuzione equa, proporzionata, trasparente e oggettivamente verificabile della risorsa idrica all'interno dell'Associazione e, in particolare, del Distretto Autonomo San Biagio.**

Lo si anticipa, alla diffida non ha fatto seguito alcun riscontro poiché nessuna iniziativa è stata comunicata a Terrealte, nessuna misura organizzativa è stata adottata, nessuna interlocuzione è stata attivata, sicché il termine dilatorio di 90 giorni di cui all'art. 3 del decreto è spirato inutilmente. In data 18 dicembre 2025 (**doc. 18**), Terrealte inviava altresì un sollecito relativo alla diffusione e pubblicizzazione della diffida, ribadendo la rilevanza generale della vicenda per l'intera platea dei consorziati, senza ottenere neppure su tale fronte alcun concreto seguito.

8. Anzi, a discapito delle azioni intraprese, l'Associazione ha confermato l'opacità della propria azione mediante la trasmissione della "*Proposta turni bagnatura Società Agricola Terre Alte s.r.l.*", recapitata informalmente (mediante inserimento, senza busta, nella cassetta postale) alla Società e datata 14 aprile 2026 (**doc. 19**). Tale proposta prevedeva, per Terrealte, dei turni di bagnatura parziali, al punto tale che utilizzando gli stessi, la Ricorrente sarebbe riuscita a bagnare solo due terzi dei terreni, con intervalli di circa 20 giorni tra l'inizio e la fine del ciclo irriguo mensile, senza alcuna indicazione della portata o dei volumi d'acqua computati. Per tale ragione, con nota del 4 maggio 2026 (**doc. 20**), Terrealte contestava formalmente tale proposta, rilevando:

- (i) l'assoluta informalità della modalità di trasmissione;
- (ii) la persistente assenza di dati idrici, criteri di riparto, volumi, portate e motivazioni tecniche;
- (iii) la non idoneità della turnazione a garantire le esigenze colturali della società;
- (iv) la notizia, appresa dalla società, che per le risaie sarebbe invece prevista una bagnatura con cadenza assai più ravvicinata.

La successiva evoluzione della vicenda ha ulteriormente confermato tali criticità.

Con comunicazione dell'11 giugno 2026, trasmessa per il tramite del Geom. Sacchi, il Distretto chiedeva infatti a Terrealte di “*proporre una turnazione di bagnatura dei Suoi terreni*” e, contestualmente, di procedere alla verifica dei pagamenti dei contributi consortili.

Anche tale comunicazione appare significativa, poiché conferma che, a fronte delle reiterate contestazioni della Società, il Distretto non ha trasmesso un piano irriguo completo, non ha indicato criteri generali di riparto, non ha comunicato portate e volumi disponibili, né ha reso conoscibili gli atti in base ai quali sarebbe stata organizzata la stagione irrigua 2026, ma ha rimesso alla stessa Terrealte l'onere di formulare una proposta di turnazione, senza previamente fornire i dati tecnici e organizzativi necessari per una valutazione effettiva.

In tale contesto, Terrealte ha riscontrato la richiesta con nota del 26 giugno 2026 indicando i quantitativi di risorsa necessaria per lo svolgimento e la prosecuzione della propria attività (**doc. 21**); turnazioni e quantità di risorsa che, ovviamente, anche per il 2026, sono stati ad oggi disattesi, nonostante il periodo di siccità e caldo che hanno caratterizzato l'avvio della stagione estiva in corso.

Da ultimo, in data 24 luglio 2026, Terrealte ha trasmesso all'Associazione e al Distretto una nuova formale diffida, contestando l'ennesimo episodio di irregolare gestione del servizio irriguo e chiedendo l'immediato ripristino della fornitura in favore dei propri terreni (**doc. 6**).

In particolare, nei giorni immediatamente precedenti, la Società aveva constatato che una quantità d'acqua era stata immessa nella rete distrettuale e utilizzata per irrigare alcune aree del comprensorio, poste sia a monte sia a valle dei fondi di Terrealte. Nonostante la collocazione intermedia dei terreni della ricorrente, l'erogazione si era interrotta proprio in loro corrispondenza, per poi proseguire verso altre utenze, lasciando ancora una volta la Società priva della risorsa necessaria alle proprie colture.

Anche tale ulteriore interlocuzione dimostra, dunque, che neppure dopo la diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009, né dopo due sentenze di accesso e due di ottemperanza, né dopo anni di contestazioni, l'Associazione ha adottato una gestione trasparente, motivata, verificabile e imparziale del servizio irriguo.

9. Per tale ragione la Ricorrente si è vista costretta ad attivare la presente azione per ottenere, ai sensi del d.lgs. n. 198/2009, l'accertamento della disfunzione organizzativa che connota la

gestione del servizio irriguo nel Distretto Autonomo San Biagio e, per l'effetto, la condanna dell'Associazione all'adozione degli interventi necessari al ripristino del corretto svolgimento della funzione consortile e della corretta erogazione del servizio, mediante la predisposizione di criteri di riparto della risorsa idrica oggettivi, predeterminati, proporzionati, trasparenti e verificabili, nell'interesse non solo della Ricorrente, ma dell'intera platea dei consorziati utenti del servizio.

* * *

DIRITTO

I. IN VIA PRELIMINARE, SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DI TERREALTE

La presente azione è ammissibile sotto il profilo della legittimazione attiva della Ricorrente.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009 attribuisce infatti l'esercizio della presente azione ai *“titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori”*, i quali assumano di subire una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi dalla violazione di termini, dalla mancata emanazione di atti generali obbligatori, dalla violazione di obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici da parte di enti pubblici o da concessionari di servizi pubblici (quale l'Associazione).

La norma non richiede, dunque, che il ricorso sia proposto da una pluralità di soggetti. Essa richiede, piuttosto, che il ricorrente sia titolare di una posizione giuridica effettivamente lesa e, al contempo, omogenea rispetto a quella di una pluralità di utenti del servizio.

Tale impostazione è confermata dall'art. 1, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 198/2009 il quale prevede, infatti, che del ricorso sia data notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario e che i soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente possano intervenire nel giudizio. Ne deriva che il ricorso ben può essere introdotto anche da un solo soggetto, restando poi aperto all'intervento degli altri utenti che condividano la medesima posizione sostanziale.

Circostanza confermata anche dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, secondo la quale la *class action* di cui al d.lgs. n. 198/2009 deve considerarsi *“a legittimazione diffusa”*, essendo la posizione giuridica legittimante costituita da un interesse diffuso comune al gruppo di utenti di una determinata attività amministrativa e ha ulteriormente precisato che *“la fattispecie legittimante la proposizione della class action non vada commisurata al numero dei ricorrenti (persone fisiche), ma all'oggettiva entità della situazione di inefficienza che la suddetta azione è destinata a correggere, tale da incidere sugli “interessi*

giuridicamente rilevanti ed omogenei” afferenti ad una “pluralità di utenti e consumatori?” (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 24 febbraio 2025, n. 1596).

Essa, quindi, costituisce uno strumento di tutela di interessi collettivi omogenei, giuridicamente rilevanti e comunque strumentali al perseguimento dell’interesse pubblico allo svolgimento delle funzioni o alla erogazione dei servizi nel pieno rispetto delle regole (cfr. TAR Calabria, Reggio di Calabria, 25 settembre 2015, n. 906; TAR Campania, Salerno, 16 ottobre 2023, n. 2054; cfr. Cons. Stato, Sez. III, 24 febbraio 2025 n. 1596; TAR Piemonte, Torino, 29 ottobre 2010, n. 3936).

Ne consegue che l’eventuale assenza di altri consorziati interventori nel presente ricorso non costituisce causa di inammissibilità dello stesso poiché quest’ultimo non è, in ogni caso, diretto a contestare uno specifico rapporto di utenza (cfr. TAR Piemonte, Torino, 29 ottobre 2010, n. 3936).

Nel caso di specie, la Ricorrente non agisce quale *quisque de populo*, né pretende di sostituirsi indistintamente alla generalità dei consorziati. Essa è:

- (i) consorziata dell’Associazione Irrigazione Est Sesia;
- (ii) appartenente al Distretto Autonomo San Biagio;
- (iii) utente diretta del servizio irriguo;
- (iv) soggetto obbligato al pagamento dei contributi consortili teoricamente in misura proporzionale rispetto al servizio idrico prestatole;
- (v) proprietaria di terreni agricoli irrigabili inseriti nel perimetro consortile ove svolgono le rispettive attività d’impresa;
- (vi) destinataria immediata delle scelte organizzative relative alla prenotazione, distribuzione, turnazione e riduzione della risorsa idrica.

La sua posizione è, quindi, omogenea rispetto a quella degli altri consorziati utenti del servizio. Tutti i consorziati del Distretto e più in generale dell’Associazione, infatti, hanno un interesse giuridicamente rilevante a che il servizio irriguo sia organizzato secondo criteri certi, conoscibili, imparziali e proporzionati. **L’interesse della Ricorrente, quindi, è individuale quanto alla lesione subita, ma collettivo quanto al bene della vita azionato, vale a dire il ripristino del corretto funzionamento del servizio irriguo.** In tal senso non può assumere rilievo ostativo il fatto che altri consorziati non abbiano sottoscritto il presente ricorso.

Come chiarito, ciò che rileva non è la pluralità numerica dei Ricorrenti, ma la natura della disfunzione denunciata e la sua incidenza su una pluralità di utenti. Nel caso di specie, la disfunzione

non riguarda un singolo episodio di mancata bagnatura dei fondi di Terrealte, ma l'assenza di un sistema trasparente e predeterminato di gestione della risorsa idrica, l'assenza o mancata esteriorizzazione di regole operative, la mancata comunicazione dei dati tecnici, la mancata ostensione degli atti consortili, la mancata individuazione di criteri proporzionati di riduzione in caso di penuria e la persistente impossibilità per i consorziati di verificare se l'acqua sia distribuita secondo criteri equi (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2023, n. 5031).

Tale conclusione trova ulteriore conferma nella distinzione tra l'azione proposta dal singolo utente e quella proposta da associazioni o comitati.

Quando l'azione è introdotta da un ente esponenziale, la giurisprudenza richiede che sia dimostrata la rappresentatività dell'associazione rispetto a una classe determinata e omogenea di utenti. Nel caso del singolo utente, invece, tale problema non si pone negli stessi termini poiché la legittimazione deriva direttamente dalla sua appartenenza alla classe degli utenti del servizio e dalla lesione concreta della sua posizione. Terrealte non deve dimostrare di rappresentare altri consorziati ma deve dimostrare, come in effetti dimostra, di essere essa stessa parte della comunità degli utenti incisi dalla disfunzione denunciata (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., ord. 30 settembre 2015, n. 19453).

Nel caso di specie, la lesione è:

- (i) diretta, poiché la gestione opaca e non verificabile della risorsa incide immediatamente sulla possibilità della Ricorrente di irrigare i propri terreni secondo le relative esigenze e di programmare la propria attività agricola;
- (ii) concreta, poiché risultano *per tabulas* le reiterate difficoltà di approvvigionamento ed utilizzo della risorsa idrica, le richieste di chiarimenti rimaste prive di soluzione, gli accessi agli atti resi necessari dall'opacità gestionale dell'Associazione unitamente ai giudizi svolti verso la stessa che, in ogni caso, tutt'oggi ritiene di non poter dare soluzione alle criticità segnalate;
- (iii) attuale, poiché la diffida ex art. 3 d.lgs. n. 198/2009 del 9 dicembre 2025 è rimasta senza esito e la successiva proposta di turnazione del 14 aprile 2026 conferma il permanere delle medesime criticità sull'operato dell'Associazione e del Distretto.

Alla luce di quanto sopra, la Ricorrente è titolare di un interesse giuridicamente rilevante, diretto, concreto e attuale, omogeneo a quello degli altri consorziati utenti del servizio irriguo, al ripristino di una gestione della risorsa idrica conforme ai criteri statuari di equo riparto, razionalità,

imparzialità, trasparenza e proporzionalità.

II. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI AUTOVINCOLO; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 8, 14, 22, 57, 60, 61 E 62 DELLO STATUTO CONSORTILE; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 45 DELLA L.R. PIEMONTE N. 21/1999; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DEL D.LGS. N. 198/2009; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITÀ, TRASPARENZA, EQUITÀ, RAGIONEVOLEZZA E PROPORZIONALITÀ;

1. Con il presente motivo, la Ricorrente intende censurare la condotta dell'Associazione Irrigazione Est Sesia e del Distretto Autonomo San Biagio per violazione del principio di autovincolo e delle stesse regole statutarie che disciplinano la gestione della risorsa idrica. In forza di tale principio, la Pubblica Amministrazione o il soggetto che esercita una funzione amministrativa o di interesse pubblico, che abbia previamente disciplinato l'esercizio del proprio potere mediante la fissazione di regole procedurali, è poi tenuta al rispetto delle regole che essa stessa si è data, non potendo disapplicarle in sede attuativa né sostituirle *ex post* con criteri diversi o più restrittivi.

2. Sul punto, è sufficiente richiamare la pacifica giurisprudenza secondo la quale:

- (i) l'autovincolo costituisce “*un limite che l'Amministrazione pone a sé medesima nel successivo esercizio della discrezionalità e si traduce nell'individuazione anticipata di criteri e modalità, in guisa da evitare che la complessità e rilevanza degli interessi possa, in fase decisionale, complice l'ampia e impregiudicata discrezionalità, favorire in executivis l'utilizzo di criteri decisionali non imparziali*” (Cons. di Stato, Sez. V, 24 maggio 2024, n. 4659);
- (ii) “*quando l'Amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che: a) è impedita la successiva disapplicazione; b) la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni* (Cons. Stato, sez. V, n. 3502 del 2017)” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 maggio 2024, n. 4659; TAR Lazio, Roma, Sez. III-quater, 9 febbraio 2026, n. 2436; TAR Lombardia, Milano, Sez. V, 22 luglio 2025, n. 2751; Cons. Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2025, n. 8369).

Ne consegue che, sotto il profilo operativo, quando l'Amministrazione decide di autovincolarsi stabilendo le regole poste a presidio del futuro esercizio della potestà, essa è tenuta all'osservanza

di tali prescrizioni, con la duplice conseguenza i) che ne è impedita la successiva disapplicazione e ii) che la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle determinazioni conseguenti.

3. Tali principi, sebbene sovente affermati in materia di procedure comparative e contratti pubblici, hanno portata generale. Essi discendono, infatti, dai principi di imparzialità, buon andamento, affidamento, trasparenza e parità di trattamento, e trovano applicazione ogniqualvolta un soggetto investito di funzioni pubblicistiche abbia predeterminato, mediante fonti statutarie, regolamentari o organizzative, i criteri destinati a conformare l'esercizio della propria attività.

Tale principio trova piena applicazione nel caso di specie. L'Associazione, infatti, non opera in assenza di regole, né dispone di un potere libero o insindacabile nella gestione della risorsa idrica. Al contrario, lo Statuto consortile contiene un articolato sistema di norme - già richiamato nelle premesse fattuali del presente atto - che vincolano l'organizzazione e l'esercizio del servizio irriguo secondo criteri di equità, razionalità, imparzialità, trasparenza, partecipazione e proporzionalità.

In particolare, l'art. 8 dello Statuto prevede che la gestione dell'irrigazione costituisce l'attività principale del Consorzio e deve essere svolta mirando a un utilizzo della risorsa idrica il più possibile *"parsimonioso, razionale e rispondente all'interesse generale"*. La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che il Consorzio promuove l'interconnessione delle fonti *"al fine di conseguire costantemente un equo riparto delle disponibilità idriche"*.

L'art. 9 stabilisce poi la priorità delle dispense irrigue rispetto agli altri usi della risorsa mentre l'art. 14 impone che l'ordinamento consortile favorisca la più larga partecipazione dei consorziati, facendo salvi i criteri di equità ed efficienza nella gestione delle attività istituzionali. A questo si aggiunge l'art. 22 che attribuisce all'Amministrazione Distrettuale il compito di stabilire l'ordine da osservarsi nell'irrigazione del territorio distrettuale, fissare le modalità da adottare in caso di scarsità d'acqua, seguire l'ordine più razionale agli effetti della migliore utilizzazione dell'acqua e assicurare imparzialità di trattamento a tutti i consorziati.

Ancora, l'art. 57 dello Statuto prevede che il Regolamento debba determinare procedure e regole operative dirette a dare attuazione alle norme statutarie, favorendo un ordinamento razionale ed efficiente delle attività del Consorzio e garantendo ai consorziati equità, imparzialità di trattamento e trasparenza nell'operato dell'organizzazione esecutiva.

A ciò si aggiungono l'art. 61, che impone l'uso razionale e parsimonioso dell'acqua irrigua e attribuisce al Consorzio il potere di stabilire le modalità di erogazione ai singoli fondi in relazione

alle convenienze generali della distribuzione irrigua, nonché l'art. 62, che demanda ad apposite disposizioni regolamentari la disciplina delle dispense, delle richieste d'acqua, dei metodi irrigui, delle modalità di irrigazione, delle riduzioni temporanee in caso di penuria e dell'ordinamento delle colture. Il quadro statutario è, dunque, univoco.

La risorsa idrica deve essere gestita secondo criteri predeterminati, conoscibili e verificabili. L'Associazione e il Distretto non possono limitarsi ad assegnare turni o quantità d'acqua mediante prassi informali, comunicazioni non motivate, determinazioni non documentate o criteri non ostensibili. La discrezionalità tecnica e organizzativa loro riconosciuta dallo Statuto non è una discrezionalità libera, ma una discrezionalità funzionalizzata al perseguimento dell'equo riparto, dell'imparzialità di trattamento, dell'uso razionale della risorsa e della trasparenza verso i consorziati. Ebbene, nel caso di specie, tali autovincoli risultano sistematicamente violati.

4. Nonostante le plurime richieste formulate dalla Ricorrente nel corso degli anni, nonostante le istanze di accesso, nonostante i giudizi ex art. 116 c.p.a., nonostante le sentenze del TAR Piemonte e, da ultimo, nonostante la diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009 notificata in data 9 dicembre 2025, l'Associazione non ha mai reso conoscibile, in modo completo, organico e verificabile, il sistema di regole concretamente applicato per la distribuzione della risorsa idrica nel Distretto.

In particolare, per quanto consta alla Ricorrente, l'Associazione non ha mai indicato:

- (i) quali siano i criteri oggettivi di riparto dell'acqua tra i consorziati del Distretto;
- (ii) quali siano le portate effettivamente disponibili;
- (iii) quali siano i volumi assegnati alle singole utenze o categorie di utenze;
- (iv) quali siano le ragioni tecniche o giuridiche che giustificano la frequenza dei turni assegnati ai diversi fondi;
- (v) quali siano i criteri applicati in caso di scarsità d'acqua;
- (vi) se esista un Regolamento distrettuale contenente procedure e regole operative per il funzionamento del Distretto;
- (vii) quali siano gli atti generali, le deliberazioni o le determinazioni mediante cui l'Associazione abbia dato attuazione agli artt. 8, 22, 57, 60, 61 e 62 dello Statuto.

Tale omissione è tanto più grave se si considera che lo Statuto non si limita a enunciare principi generali, ma impone un vero e proprio modello organizzativo del servizio irriguo. L'art. 57, in

particolare, prevede ed impone espressamente l'obbligo dell'Associazione di dotarsi di un Regolamento che traduca le norme statutarie in procedure e regole operative mentre l'art. 62 richiede apposite disposizioni regolamentari sulle modalità di effettuazione delle dispense, sulle richieste d'acqua, sui metodi irrigui, sulle riduzioni in caso di penuria e sull'ordinamento delle colture.

Nel caso di specie, tale regolamento risulta non conoscibile poiché mai pubblicato da parte dell'Associazione, nemmeno sul proprio sito istituzionale (**doc. 22**).

In altri termini, lo Statuto non consente una gestione opaca, caso per caso, non documentata e non verificabile, ma richiede che la distribuzione dell'acqua sia governata da regole conoscibili e controllabili dai consorziati. Ciò non è mai avvenuto.

5. La proposta di turnazione del 14 aprile 2026, relativa ai terreni di Terrealte, costituisce la più evidente conferma dell'illegittimo *modus operandi* dell'Associazione. Essa si limita a indicare alcuni turni di bagnatura nei mesi di maggio, giugno, luglio e agosto, senza tuttavia indicare la portata disponibile, i volumi assegnati, il criterio di calcolo, la comparazione con gli altri fondi, la motivazione tecnica della scansione temporale, né le ragioni per le quali a Terrealte vengano assegnati turni che, per quanto consta, non consentono neppure la bagnatura integrale dei terreni. Se lo Statuto impone l'equo riparto delle disponibilità idriche, l'imparzialità di trattamento, l'uso razionale e parsimonioso dell'acqua, la partecipazione dei consorziati e la trasparenza dell'organizzazione esecutiva, l'Associazione non può limitarsi a comunicare turni privi di qualsiasi apparato tecnico, istruttorio e motivazionale, né può omettere di rendere conoscibili i criteri generali in base ai quali tali turni sono stati determinati.

Né potrebbe sostenersi che la gestione dell'irrigazione rientri in un ambito tecnico-discrezionale sottratto al sindacato del Giudice amministrativo.

La Ricorrente non chiede, infatti, che Codesto Ecc.mo TAR stabilisca quale specifica portata d'acqua debba essere attribuita a Terrealte, né che sostituisca il proprio apprezzamento tecnico a quello degli organi consortili. Chiede, invece, che venga accertata la violazione dell'obbligo di gestire il servizio sulla base di criteri oggettivi, predeterminati, conoscibili e coerenti con lo Statuto, e che all'Associazione sia ordinato di ripristinare il corretto svolgimento della funzione e la corretta erogazione del servizio. Ed è proprio tale profilo che rientra nel perimetro dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009, il quale consente agli utenti del servizio di agire per ottenere il ripristino del corretto

svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio in presenza di violazioni, omissioni o mancati adempimenti che incidano su interessi giuridicamente rilevanti e omogenei.

La violazione dell'autovincolo assume, nel caso di specie, una duplice rilevanza.

Da un lato, l'Associazione ha disatteso i criteri sostanziali stabiliti dallo Statuto, poiché non ha dimostrato che la distribuzione dell'acqua nel Distretto avvenga secondo equo riparto, imparzialità, proporzionalità e razionalità.

Dall'altro lato, ha disatteso gli autovincoli procedimentali e organizzativi imposti dallo stesso Statuto, poiché non ha reso conoscibili gli atti regolamentari, i criteri operativi, le deliberazioni, le portate e i dati tecnici necessari a verificare il rispetto di tali principi.

Tale condotta determina una disfunzione strutturale del servizio irriguo.

6. In assenza di regole chiare e ostensibili, il consorzio non è posto nelle condizioni di comprendere se il servizio sia erogato secondo criteri equi o discriminatori, non può verificare se le riduzioni siano proporzionali, non può controllare se la maggiore frequenza di bagnatura di alcune colture trovi fondamento in criteri tecnici predeterminati, non può conoscere se la distribuzione avvenga in funzione delle superfici, delle colture, delle portate disponibili, dei diritti di utenza o di altri parametri oggettivi.

In tal modo, l'Associazione finisce per trasformare una funzione regolata dallo Statuto in una gestione di fatto, sottratta alla conoscibilità dei consorziati e non controllabile nei suoi presupposti tecnici e giuridici. Ciò è esattamente quanto il principio di autovincolo intende evitare.

7. A fronte di tale quadro, la condotta dell'Associazione risulta manifestamente illegittima.

Essa ha omesso di dimostrare e rendere conoscibile il rispetto degli standard statuari di equo riparto, imparzialità, razionalità e trasparenza; ha omesso di esteriorizzare i criteri di riparto della risorsa idrica; ha omesso di comunicare le portate, i volumi e i criteri di riduzione; ha omesso di adottare o rendere disponibili le regole operative prescritte dagli artt. 57 e 62 dello Statuto; ha omesso di dare seguito alla diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009; ha continuato, anche nel 2026, a gestire la turnazione mediante atti privi dei dati minimi necessari a verificarne razionalità, proporzionalità e imparzialità.

Ne deriva che la gestione del servizio irriguo nel Distretto risulta affetta da violazione del principio di autovincolo, nonché da violazione degli artt. 8, 14, 22, 57, 60, 61 e 62 dello Statuto consortile,

dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009 e dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza, equità, ragionevolezza e proporzionalità.

Per tali ragioni, il presente motivo deve essere accolto, con conseguente accertamento della disfunzione organizzativa denunciata e condanna dell'Associazione ad adottare gli atti e le misure necessarie a ripristinare il corretto svolgimento della funzione e la corretta erogazione del servizio, mediante criteri oggettivi, predeterminati, proporzionali.

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DEL D.LGS. N. 198/2009; VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI STATUTARI DI PREDETERMINAZIONE, PUBBLICAZIONE, TRASPARENZA E CONOSCIBILITÀ DEGLI ATTI DI GESTIONE DEL SERVIZIO IRRIGUO; MANCATA ADOZIONE E/O MANCATA PUBBLICAZIONE DI ATTI NECESSARI AL CORRETTO FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 14, 22, 37, 42, 52, 57, 60, 61, 62 E 80 DELLO STATUTO; VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI GESTIONE DELLE OPERE IDRAULICHE, ANCHE AI SENSI DELL'ART. 2051 C.C.; VIOLAZIONE DEL R.D. N. 215/1933, DELL'ART. 860 C.C. E DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PIANO DI CLASSIFICA, CATASTO CONSORTILE E RIPARTO DEI CONTRIBUTI; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 53, 62, 75 E 166 DEL D.LGS. N. 152/2006; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITÀ, TRASPARENZA, PUBBLICITÀ, PARTECIPAZIONE, RAGIONEVOLEZZA, PROPORZIONALITÀ, USO RAZIONALE DELLA RISORSA IDRICA E TUTELA AMBIENTALE; DISFUNZIONE STRUTTURALE DEL SERVIZIO IRRIGUO

1. Con il presente motivo, la Ricorrente intende censurare il costante comportamento dell'Associazione per avere omesso, nel tempo, di assicurare un assetto organizzativo del servizio irriguo conforme alle previsioni statutarie, ai principi di trasparenza e imparzialità e alla stessa funzione pubblicistica esercitata dal Consorzio.

La presente censura si colloca nel perimetro dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009, il quale consente agli utenti del servizio di agire in giudizio per ottenere il ripristino del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio, ove la lesione derivi dalla violazione di termini, dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori non normativi, dalla violazione di obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici.

Nel caso di specie, la disfunzione denunciata non è riconducibile a un singolo episodio isolato di mancata irrigazione, né a una mera doglianza individuale relativa alla quantità d'acqua assegnata a

Terrealte. Ciò che viene censurato è, piuttosto, un assetto gestionale stabilmente opaco, non verificabile e non governato da criteri generali, pubblici, predeterminati e imparziali di riparto della risorsa idrica.

2. Tale disfunzione assume rilievo tanto più grave ove si consideri che lo Statuto consortile - strumento deputato alla definizione dell'ordinamento dell'Associazione, ex art. 45 della l.r. Piemonte n. 21/1999 - non lascia la gestione dell'acqua a una discrezionalità libera o informale, ma detta un'articolata disciplina diretta a conformare il servizio irriguo secondo criteri di razionalità, equità, imparzialità, proporzionalità e trasparenza.

In particolare, l'art. 8 dello Statuto qualifica la gestione dell'irrigazione come attività principale del Consorzio e impone che essa sia svolta mirando a un utilizzo della risorsa idrica il più possibile parsimonioso, razionale e rispondente all'interesse generale, prevedendo altresì che il Consorzio persegua costantemente un equo riparto delle disponibilità idriche.

L'art. 14 impone che l'ordinamento del Consorzio favorisca la più ampia partecipazione dei consorziati alla gestione consortile, facendo salvi i criteri di equità ed efficienza nella gestione delle attività istituzionali.

L'art. 22 attribuisce all'Amministrazione Distrettuale il compito di stabilire l'ordine da osservarsi nell'irrigazione del territorio distrettuale, di fissare le modalità da adottare in caso di scarsità d'acqua, di seguire l'ordine più razionale agli effetti della migliore utilizzazione dell'acqua e di assicurare imparzialità di trattamento a tutti i consorziati. Lo stesso art. 22 prevede inoltre che l'Amministrazione Distrettuale ha il compito di stabilire i criteri di riparto delle spese e di elaborare il Regolamento distrettuale contenente le procedure e le regole operative per il funzionamento del Distretto.

L'art. 57, a sua volta, attribuisce al Regolamento del Consorzio la funzione di determinare le procedure e le regole operative necessarie a dare attuazione alle norme statutarie, con l'obiettivo di favorire un ordinamento razionale ed efficiente delle attività consortili, garantendo ai consorziati equità, imparzialità di trattamento e trasparenza nell'operato dell'organizzazione esecutiva.

A ciò si aggiungono l'art. 60, 61 e 62, che nel complesso impongono l'uso razionale e parsimonioso dell'acqua irrigua demandando ad apposite disposizioni regolamentari la disciplina delle dispense, delle richieste d'acqua, dei metodi irrigui, delle modalità con cui l'irrigazione deve essere praticata, delle riduzioni temporanee in caso di penuria e dell'ordinamento delle colture.

Ne deriva che il Consorzio non può invocare né un vuoto regolamentare, né una gestione meramente fattuale o informale del servizio poiché ove i regolamenti esistano, essi devono essere applicati, pubblicati e resi conoscibili, ove debbano essere adeguati o integrati, tale attività deve essere svolta e in ogni caso, la gestione della risorsa idrica non può essere sottratta a criteri certi, verificabili e coerenti con lo Statuto. Il quadro statutario è, dunque, univoco.

3. La risorsa idrica deve essere gestita mediante atti, criteri e procedure conoscibili, idonei a consentire ai consorziati di verificare quali siano le portate disponibili, quali quantità siano prenotate e distribuite, quali siano i criteri di assegnazione tra le utenze, quali riduzioni siano applicate in caso di scarsità, quali siano le ragioni tecniche delle turnazioni e se la distribuzione avvenga effettivamente secondo criteri di equo riparto, imparzialità e proporzionalità.

Ebbene, nulla di tutto ciò risulta essere stato garantito nel caso di specie.

Nonostante le reiterate richieste di Terrealte, le istanze di accesso, le sentenze del TAR Piemonte e, da ultimo, la diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009, l'Associazione non ha mai fornito una ricostruzione chiara, organica e verificabile del sistema di distribuzione della risorsa idrica applicato dal Distretto Autonomo San Biagio.

In particolare, per quanto consta alla Ricorrente, non sono mai stati resi conoscibili:

- (i) i criteri generali di riparto dell'acqua tra i consorziati del Distretto;
- (ii) gli atti mediante cui l'Amministrazione Distrettuale avrebbe stabilito l'ordine da osservarsi nell'irrigazione;
- (iii) le portate effettivamente disponibili;
- (iv) i volumi assegnati alle singole utenze o categorie di utenze;
- (v) le eventuali domande di acqua di soccorso;
- (vi) i criteri applicati in caso di scarsità idrica;
- (vii) il Regolamento distrettuale ovvero le regole operative applicate dal Distretto San Biagio;
- (viii) i criteri tecnici o giuridici in base ai quali alcune colture o alcuni fondi risultano, di fatto, maggiormente serviti rispetto ad altri.

4. A ciò si aggiunge la violazione degli obblighi di pubblicazione, deposito, conoscibilità e trasparenza degli atti, come per il Regolamento di organizzazione generale dell'Associazione che tutt'oggi non risulta pubblicato o disponibile (**doc. 22**). In assenza di atti conoscibili, il servizio non è verificabile; in assenza di criteri pubblici, la distribuzione non è controllabile; in assenza di dati

tecniche, portate e volumi, l'equo riparto resta una mera affermazione astratta e non un effettivo parametro gestionale.

Non a caso, le due sentenze rese dal TAR Piemonte in favore di Terrealte in materia di accesso documentale hanno già dato atto dell'interesse di Terrealte a conoscere gli atti necessari alla verifica della corretta gestione consortile e della trasparenza dell'azione dell'Associazione.

In particolare, nel secondo giudizio ex art. 116 c.p.a., il TAR ha rilevato che Terrealte aveva chiesto documentazione relativa a convocazioni, deliberazioni, prove di pubblicazione, bilanci, rendicontazioni e atti di gestione, fondando la propria istanza tanto sull'art. 22 della l. n. 241/1990 quanto sull'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, in ragione dell'interesse difensivo alla corretta e trasparente gestione consortile. Si tratta di un accertamento che, pur non esaurendo il merito della presente azione, conferma che la domanda di Terrealte non nasce da una pretesa meramente esplorativa, né da una contestazione artificiosa, ma da un quadro già emerso in sede giurisdizionale, nel quale la gestione consortile appare quantomeno caratterizzata da profili di opacità, non linearità e difficile verificabilità.

Ciò conferma che la patologia denunciata ha carattere strutturale e non riguarda solo il contenuto finale della distribuzione idrica, ma il modo in cui il servizio viene organizzato, documentato, comunicato e reso controllabile dagli utenti.

Una simile modalità di gestione è incompatibile con il modello statutario: poiché lo Statuto impone equo riparto, imparzialità, uso razionale della risorsa, trasparenza dell'organizzazione esecutiva, regole operative e riduzioni proporzionate in caso di penuria, la turnazione non può essere comunicata mediante un atto privo dei dati minimi necessari a verificarne razionalità e imparzialità.

La vicenda, pertanto, integra il paradigma della disfunzione strutturale che il d.lgs. n. 198/2009 è chiamato a rimuovere ossia una funzione pubblicistica esercitata senza criteri conoscibili; un servizio essenziale reso senza adeguata predeterminazione degli standard operativi; una gestione consortile che non consente agli utenti di verificare il rispetto dell'equo riparto, dell'imparzialità e della proporzionalità.

5. La disfunzione organizzativa denunciata non si esaurisce, peraltro, nella sola mancata esteriorizzazione dei criteri di riparto della risorsa idrica, ma investe più ampiamente l'intero sistema di gestione del servizio irriguo.

L'Associazione, infatti, non è chiamata soltanto a “decidere” i turni di bagnatura, ma è tenuta a garantire che l'intero sistema materiale di derivazione, adduzione e distribuzione della risorsa sia mantenuto in condizioni tali da consentire una distribuzione efficiente, razionale e non dispersiva dell'acqua.

Tale obbligo discende, anzitutto, dall'art. 2, lett. A), lett. a) dello Statuto consortile, che attribuisce all'Associazione compiti “*esclusivi*” di gestione, esercizio, manutenzione e tutela della rete e delle opere consortili, imponendo al contempo un uso parsimonioso, razionale e rispondente all'interesse generale della risorsa idrica.

Sotto tale profilo, assume rilievo anche il principio generale di custodia di cui all'art. 2051 c.c.

La presente azione, si precisa, non contiene alcuna domanda risarcitoria fondata sulla responsabilità da cose in custodia. Tuttavia, il richiamo all'art. 2051 c.c. rileva quale parametro ordinamentale che conferma la posizione di governo, controllo e custodia gravante sul soggetto che abbia la disponibilità materiale e giuridica di opere, canali e manufatti funzionalmente destinati alla gestione della risorsa idrica. La giurisprudenza ha infatti chiarito, proprio in un caso rivolto ad un consorzio di irrigazione, che “*l'obbligo, anche di fonte convenzionale, di provvedere alla manutenzione e all'esercizio di una cosa di carattere complesso destinata ad essere utilizzata da diversi soggetti ed a tale scopo strutturata in varie parti, (quale, come nella specie, l'insieme delle opere appartenenti ad un Consorzio di irrigazione e di miglioramento fondiario, diramantesi in più condotte idriche sui fondi dei consorziati) comporta il dovere di vigilare e controllare che la cosa non arrechi danno a terzi e implica, ove ciò si verifichi, responsabilità risarcitoria a carico del soggetto tenuto alla manutenzione e all'esercizio, a norma dell'art. 2051 c.c.*” (cfr. Cass. Civ., Sez. III, 27 maggio 2022, n. 17264). Traslando tale principio nel perimetro della presente azione, ciò che rileva non è l'accertamento di una responsabilità risarcitoria, ma il fatto che l'Associazione, quale soggetto che governa e custodisce il sistema irriguo consortile, deve essere in grado di documentare lo stato delle opere, le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, le eventuali perdite note, gli interventi eseguiti, le criticità strutturali della rete e l'incidenza di tali elementi sulla effettiva disponibilità della risorsa da distribuire ai consorziati.

Nel caso di specie, invece, anche tale profilo resta del tutto opaco. Ed infatti, è solo attraverso notizie informali che la Ricorrente è oggi a conoscenza del fatto che il sistema gestito dall'Associazione sia oggetto di importantissime perdite che finiscono per incidere negativamente

sulla gestione della risorsa idrica, ma senza conoscere la portata effettiva di tali criticità (cfr. **doc. 22**)

In altri termini, la mancata trasparenza sullo stato della rete e sulle attività di manutenzione impedisce di comprendere se la scarsità lamentata derivi da una effettiva insufficienza della risorsa, da scelte di priorità non dichiarate, da dispersioni non governate, da inefficienze manutentive o da una combinazione di tali fattori.

6. La stessa disciplina di settore conferma che la gestione consortile non può essere ridotta a una mera turnazione di fatto. Il R.D. n. 215/1933, in materia di bonifica integrale, individua nelle opere di bonifica e nella loro esecuzione, manutenzione ed esercizio il nucleo essenziale dell'attività consortile. L'art. 860 c.c., a sua volta, collega l'obbligo contributivo dei proprietari degli immobili ricompresi nel comprensorio alla spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere, in ragione del beneficio tratto dalla bonifica.

Ne deriva un principio di sistema in forza del quale il contributo consortile non può essere disgiunto dalla conoscibilità del beneficio, delle opere, dei criteri di riparto e dei dati consortili sulla base dei quali il contributo viene determinato (cfr. Cass. Civ., Sez. Trib., Ord. 28 aprile 2025, n. 11115). Tale principio trova riscontro anche nell'art. 65 dello Statuto dell'Associazione, che collega i contributi alle spese necessarie al raggiungimento delle finalità consortili e al beneficio tratto dall'attività consorziale.

Per tale ragione, la mancata ostensione o pubblicazione del piano di classifica, del catasto consortile, dei criteri di riparto della contribuzione e degli atti dai quali risulti la posizione del fondo della Ricorrente costituisce un ulteriore indice della disfunzione denunciata. Tale opacità incide direttamente sulla posizione della Ricorrente, poiché quest'ultima è chiamata a contribuire alle spese consortili, ma non è messa in condizione di verificare né il fondamento della contribuzione né il rapporto tra contributo richiesto, beneficio conseguito e qualità del servizio effettivamente reso.

In assenza di tali elementi, il consorziato è posto in una condizione di sostanziale asimmetria informativa: paga contributi, subisce le scelte di gestione della risorsa, ma non può verificare né il criterio di calcolo degli oneri, né la correttezza dell'organizzazione del servizio, né l'effettivo rispetto dei principi statutari di equità, imparzialità e proporzionalità.

7. La medesima conclusione discende anche dalla disciplina ambientale di cui al d.lgs. n. 152/2006.

Gli artt. 53, 62, 75 e 166 del Codice dell'ambiente esprimono, nel loro insieme, principi di tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, gestione coordinata a livello di bacino e distretto idrografico, uso sostenibile dell'acqua, razionalizzazione degli usi, risparmio idrico e corretta gestione delle utilizzazioni irrigue.

Tali disposizioni assumono rilievo nel presente giudizio non già perché la Ricorrente intenda trasformare l'azione ex d.lgs. n. 198/2009 in un giudizio ambientale generale, ma perché la funzione esercitata dall'Associazione ha ad oggetto una risorsa pubblica e scarsa, il cui uso deve essere coerente con i principi di sostenibilità, risparmio, efficienza e tutela ambientale.

8. Il collegamento tra tali profili è evidente.

Se la rete presenta perdite o inefficienze, il servizio irriguo non può dirsi correttamente organizzato. Se il catasto consortile, il piano di classifica e i criteri di riparto contributivo non sono conoscibili, il consorziato non può verificare il rapporto tra contributo imposto, beneficio conseguito e servizio ricevuto.

Se non sono resi pubblici i criteri di riparto della risorsa, le portate, i volumi, le riduzioni e lo stato delle opere, non è possibile accertare se l'Associazione stia effettivamente perseguendo l'equo riparto, l'imparzialità di trattamento, l'uso parsimonioso dell'acqua e la riduzione degli sprechi.

La disfunzione organizzativa, dunque, non riguarda solo la fase finale della turnazione, ma l'intera filiera gestionale del servizio irriguo: programmazione, manutenzione, misurazione, distribuzione, contribuzione, pubblicità degli atti e controllo da parte dei consorziati.

Sotto tale profilo, assume rilievo anche il contenuto minimo che gli atti organizzativi e regolamentari dell'Associazione dovrebbero avere per rendere effettivamente controllabile il servizio. In particolare, al fine di garantire una gestione conforme allo Statuto, ai principi del d.lgs. n. 198/2009 e ai canoni di buon andamento, imparzialità e trasparenza, il Regolamento generale, l'eventuale Regolamento distrettuale e gli atti annuali o stagionali di programmazione irrigua dovrebbero quantomeno indicare:

- (i) l'identificazione delle fonti di approvvigionamento e le modalità di determinazione delle portate disponibili per ciascuna stagione irrigua;
- (ii) i criteri di riparto della risorsa tra i consorziati e tra le diverse utenze del Distretto;
- (iii) le modalità di determinazione dei turni irrigui;
- (iv) le modalità di riduzione in caso di scarsità o penuria idrica;

- (v) i criteri di proporzionalità e parità di trattamento tra utenze comparabili;
- (vi) le modalità di gestione delle domande di acqua di soccorso;
- (vii) lo stato delle opere idrauliche rilevanti per la distribuzione della risorsa;
- (viii) le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria programmate o eseguite;
- (ix) il catasto consortile e i dati essenziali relativi alla posizione dei fondi serviti;
- (x) il piano di classifica o comunque i criteri di riparto degli oneri consortili.

Tali elementi non comportano alcuna indebita sostituzione del Giudice amministrativo agli organi consortili nelle scelte tecniche di gestione, ma costituiscono il contenuto minimo necessario affinché il servizio sia conoscibile, verificabile e conforme agli obblighi statutari e ai principi di corretta amministrazione della risorsa idrica.

9. Tale impostazione è coerente anche con la riflessione secondo cui, in materia di standard qualitativi dei servizi pubblici, l'azione collettiva può assumere una duplice funzione poiché, da un lato, censura la violazione di livelli qualitativi già fissati; dall'altro, sollecita la preventiva individuazione o formalizzazione degli standard e dei criteri del servizio, ove la loro mancanza renda non verificabile la corretta erogazione dello stesso (cfr. M. L. MADDALENA, *Rassegna monotematica di giurisprudenza del 31 dicembre 2018*, in giustiziaamministrativa.it; S. CAGGEGI, *Class action amministrativa e standard qualitativi dei servizi pubblici. Le modalità di tutela azionabili*, in *Giustizia Insieme*, 27 ottobre 2022; Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2022, n. 7493).

Tale seconda funzione è particolarmente rilevante nel caso di specie.

L'assenza, o comunque la mancata esteriorizzazione, di criteri generali di riparto della risorsa idrica impedisce ai consorziati di comprendere se il servizio sia reso secondo criteri equi e imparziali. Proprio per questo, la misura conformativa richiesta non mira a ottenere una determinata utilità individuale, ma a imporre all'Associazione di rendere il servizio trasparente, controllabile e coerente con le proprie regole statutarie.

L'accoglimento del ricorso dovrà quindi condurre a una pronuncia di accertamento della persistente disfunzione nell'organizzazione e gestione del servizio irriguo nell'Associazione e nel Distretto, nonché alla condanna di questi all'adozione delle misure necessarie a ripristinare il corretto funzionamento del servizio.

Per tutte le ragioni esposte, anche il presente motivo è fondato e merita accoglimento.

IV. VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST.; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1,

3, 6 E 22 SS. DELLA L. N. 241/1990; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITÀ, ECONOMICITÀ, EFFICACIA, TRASPARENZA, PUBBLICITÀ, PARTECIPAZIONE, PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA, COLLABORAZIONE E BUONA FEDE; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8, 14, 22, 52, 57, 60, 61 E 62 DELLO STATUTO; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DI TRASPARENZA, ILLOGICITÀ MANIFESTA, CONTRADDITTORIETÀ, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E INGIUSTIZIA MANIFESTA

1. Con il presente motivo la Ricorrente intende censurare la condotta dell'Associazione anche sotto il profilo della radicale incompatibilità della gestione contestata con i principi generali che presidiano l'esercizio di funzioni di interesse pubblico e l'erogazione di servizi rivolti a una pluralità organizzata di utenti.

2. Come noto, infatti, l'art. 97, comma 1, della Costituzione individua nei principi di imparzialità e di buon andamento, i fondamentali canoni giuridici di riferimento dell'assetto organizzativo e funzionale della Pubblica Amministrazione (cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023, 121) costituendo “un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni” la Pubblica Amministrazione (cfr. *ex multis* Corte Cost., 11 giugno 1993, n. 333). Essi impongono di perseguire il risultato pratico del procedimento attraverso un'azione utile, razionale e coerente con la funzione concretamente affidata dalla legge. In riferimento a tale cornice, si evidenzia come la dottrina abbia sostenuto che il risvolto giuridico del buon andamento sarebbe costituito dall'attribuzione di “mezzi giuridici elastici” al fine del miglior proporzionamento dell'attività amministrativa e che il criterio di elasticità troverebbe applicazione con riferimento sia al contenuto dell'attività sia al suo modo di farsi (E. CASETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2022, 46).

Sul versante dell'attività, buon andamento significa buona amministrazione, cioè un'amministrazione capace di produrre risultati utili per la collettività, i migliori servizi con i mezzi disponibili (V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, 250).

In sintesi, l'intera azione della Pubblica Amministrazione o dei suoi concessionari deve essere improntata al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento e degli altri principi attuativi degli stessi, vale a dire i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Questi ultimi, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, “oltre che essere il cardine del Trattato e delle direttive comunitarie

in materia, costituiscono altresì invero dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, ex art. 97 Cost., che sovrintendono all'azione amministrativa, nonché della stessa libertà di iniziativa economica, ex art. 41 Cost., che non potrebbe essere seriamente tale laddove l'ordinamento ammettesse, in generale e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, posizioni di vantaggio ovvero squilibri e/o disomogeneità di trattamento e di rapporti" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 maggio 2011, n. 2650; nello stesso senso, più recentemente, TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 4 settembre 2024, n. 4816).

In particolare, l'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990 stabilisce che l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza; il comma 2-bis della medesima disposizione prevede che i rapporti tra cittadino e amministrazione siano improntati ai principi della collaborazione e della buona fede (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 4 agosto 2022, n. 6829; cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 25 gennaio 2022, n. 480) e gli artt. 22 ss. della medesima legge presidiano poi la conoscibilità degli atti, quale presupposto essenziale del controllo sull'esercizio della funzione.

Si tratta di principi che, nel caso di specie, assumono un rilievo ancora più pregnante.

L'Associazione gestisce infatti, in qualità di concessionario *ex lege*, una risorsa pubblica e scarsa - l'acqua irrigua - all'interno di un comprensorio consortile, secondo un modello organizzativo che incide direttamente su una pluralità di consorziati obbligatori. In tale contesto, la distribuzione della risorsa non può essere rimessa a prassi informali, non documentate o non verificabili, ma deve avvenire secondo criteri oggettivi, conoscibili, ragionevoli e imparziali.

Del resto, gli stessi principi statutari confermano questa impostazione. Lo Statuto consortile impone che la gestione dell'irrigazione avvenga secondo criteri di uso parsimonioso e razionale della risorsa, di rispondenza all'interesse generale, di equo riparto delle disponibilità idriche, di partecipazione dei consorziati, di imparzialità di trattamento, di trasparenza dell'organizzazione esecutiva e di riduzioni tendenzialmente proporzionali in caso di penuria.

3. Ebbene, nel caso di specie, l'Associazione è stata capace di disattendere, in modo sistematico, proprio tali principi.

Anzitutto, è stato violato il principio di buon andamento poiché l'Associazione non ha gestito il servizio irriguo con l'obiettivo di assicurare un assetto stabile, efficiente, documentato e verificabile della distribuzione dell'acqua, ma ha mantenuto nel tempo un modello opaco, fondato su comunicazioni informali, assenza di dati tecnici ostensibili, mancata pubblicazione o comunque

mancata conoscibilità degli atti rilevanti e persistente impossibilità per il consorziato di verificare le ragioni delle scelte operate. Il buon andamento avrebbe imposto, al contrario, la predisposizione di criteri generali, atti stagionali, dati su portate e volumi, modalità trasparenti di turnazione e strumenti effettivi di interlocuzione con i consorziati.

È stato altresì violato il principio di imparzialità in quanto la Ricorrente non è stata posta nelle condizioni di comprendere se la risorsa idrica venga distribuita secondo criteri eguali, proporzionati e non discriminatori rispetto agli altri consorziati. Al contrario, le risultanze documentali disponibili evidenziano una situazione nella quale Terrealte riceve turni insufficienti e non motivati, mentre altri fondi, in particolare quelli destinati a coltura risicola, beneficiano di una frequenza di bagnatura enormemente maggiore. Il punto, si ribadisce, non è pretendere che tutte le colture ricevano la medesima quantità assoluta di acqua, ma esigere che eventuali differenziazioni siano fondate su criteri tecnici predeterminati, conoscibili, ragionevoli e verificabili.

Anche il principio di trasparenza risulta apertamente violato. Basta considerare che Terrealte ha dovuto promuovere due giudizi ex art. 116 c.p.a. per cercare di ottenere la documentazione necessaria a comprendere il funzionamento dell'Associazione, i criteri di gestione del servizio, gli atti regolamentari e le decisioni rilevanti per la distribuzione dell'acqua. Nonostante l'accoglimento delle domande da parte del TAR Piemonte, si sono resi necessari ulteriori giudizi di ottemperanza, a conferma di una resistenza strutturale alla conoscibilità degli atti.

È stato violato, ancora, il principio di partecipazione poiché lo Statuto valorizza espressamente la più larga partecipazione dei consorziati alla gestione consortile. Tuttavia, la partecipazione è effettiva solo se preceduta e accompagnata dalla conoscenza degli atti, delle regole e dei criteri applicati. Senza convocazioni conoscibili, deliberazioni pubblicate, verbali ostensibili, regolamenti accessibili, dati su portate e turni, la partecipazione resta meramente formale e priva di effettività.

Parimenti evidente è la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. La proposta di turnazione del 14 aprile 2026, per quanto consta alla Ricorrente, prevede un numero di turni insufficiente rispetto alla superficie aziendale e alle esigenze colturali, senza indicare portate, volumi, criteri di calcolo, disponibilità complessiva, confronto con le altre utenze, ragioni tecniche della distribuzione e criteri di eventuale riduzione in caso di scarsità. Una gestione ragionevole e proporzionata avrebbe imposto quantomeno di spiegare perché a Terrealte fossero assegnati quei turni, quale acqua fosse effettivamente disponibile, quale parametro fosse stato utilizzato, come

fossero stati considerati superficie, coltura, rete distrettuale, disponibilità stagionale e rapporto con le altre utenze.

È stato violato anche il principio di collaborazione e buona fede. Terrealte ha, negli anni, tentato più volte una soluzione bonaria e collaborativa: ha trasmesso richieste, ha formulato osservazioni, ha promosso un arbitrato statutario, ha presentato istanze di accesso, ha notificato una diffida ex art. 3 del d.lgs. n. 198/2009 e ha sollecitato la pubblicazione della stessa in ragione della rilevanza generale della vicenda. A fronte di tale condotta, l'Associazione non ha fornito risposte sostanziali idonee a rimuovere la disfunzione, non ha comunicato criteri tecnici effettivi, non ha avviato una reale interlocuzione correttiva e, soprattutto, non ha dato seguito alla diffida nel termine di legge, omettendo di indicare il settore competente, le iniziative assunte e le misure organizzative ritenute opportune.

4. È vero che quando la gestione incide in modo significativo sulla posizione dei consorziati e determina differenziazioni tra utenze, devono essere conoscibili almeno i criteri generali, i dati tecnici essenziali e le ragioni organizzative poste a fondamento della distribuzione. Diversamente, il consorzio resta esposto a una gestione non controllabile, incompatibile con i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento.

A ciò si aggiunga che l'Associazione ha aggravato in modo irragionevole la posizione della Ricorrente.

Invece di chiarire spontaneamente i criteri applicati, rendere disponibili gli atti, pubblicare le deliberazioni rilevanti, fornire i dati tecnici e attivare un confronto ordinato sul riparto della risorsa, Est Sesia ha costretto Terrealte a promuovere plurime iniziative: accessi, ricorsi ex art. 116 c.p.a., giudizi di ottemperanza, diffida ex art. 3 d.lgs. n. 198/2009 e, oggi, la presente azione.

Una simile sequenza dimostra che l'inefficienza non è episodica, ma strutturale.

In definitiva, l'Associazione ha gestito la vicenda secondo una logica incompatibile con i più elementari canoni di buona amministrazione.

La condotta censurata risulta quindi illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 1, 3, 6 e 22 ss. della l. n. 241/1990, dei principi di buon andamento, imparzialità, economicità, efficacia, trasparenza, pubblicità, partecipazione, proporzionalità, ragionevolezza, collaborazione e buona fede, nonché degli artt. 8, 14, 22, 52, 57, 60, 61 e 62 dello Statuto consortile.

Per tale ragione, anche il presente motivo deve essere accolto, con conseguente accertamento della disfunzione organizzativa denunciata e condanna dell'Associazione all'adozione delle misure necessarie a ripristinare una gestione del servizio irriguo conforme ai criteri di equità, imparzialità, trasparenza, proporzionalità e verificabilità.

* * *

ISTANZA CAUTELARE EX ART. 56 C.P.A.

Alla luce delle fondate argomentazioni sopra rappresentate, risulta palese la sussistenza del *fumus boni iuris*. Come ampiamente esposto nei motivi di ricorso, l'Associazione, anche per il tramite del Distretto, ha omesso di organizzare e assicurare il servizio irriguo sulla base di criteri preventivamente determinati, trasparenti, conoscibili e verificabili, nonostante i puntuali obblighi derivanti dallo Statuto consortile e, in particolare, dagli artt. 8, 14, 22, 57, 60, 61 e 62.

Quanto al *periculum in mora*, la situazione rappresentata presenta caratteri di estrema gravità e urgenza. Terrealte coltiva alberi di pregio e colture arboree pluriennali, le cui esigenze idriche non possono essere differite senza determinare un progressivo deterioramento dello stato vegetativo delle piante. L'attuale stagione estiva, caratterizzata da temperature elevate e da una rilevante scarsità della risorsa, rende indispensabile una fornitura regolare, programmata e quantitativamente adeguata. Ogni turno omesso o ulteriormente ritardato accresce lo stress idrico delle colture e determina il concreto rischio di disseccamento, compromissione dell'apparato radicale, perdita della capacità vegetativa e, nei casi più gravi, morte delle piante.

Il pregiudizio non ha natura meramente patrimoniale e non potrebbe essere integralmente eliminato mediante un successivo risarcimento per equivalente. Le colture interessate costituiscono organismi viventi inseriti in cicli produttivi pluriennali la cui perdita o il grave deterioramento comporterebbe tempi lunghi di sostituzione e ricostituzione dell'impianto, perdita dell'incremento vegetativo maturato negli anni e compromissione della continuità dell'attività aziendale.

La definizione del giudizio di merito interverrebbe inevitabilmente quando la stagione irrigua in corso sarebbe ormai terminata e il danno alle colture già integralmente prodotto. In assenza di una misura interinale, pertanto, l'eventuale accoglimento del ricorso rischierebbe di risultare tardivo e privo di effettiva utilità rispetto al pregiudizio attualmente in corso.

Il pericolo è, inoltre, concreto e attuale. Non si tratta della mera eventualità di un futuro disservizio, ma della prosecuzione di una situazione già in essere, nella quale Terrealte continua a non disporre

di un calendario certo, di una portata garantita e di una frequenza minima di irrigazione, mentre la risorsa viene distribuita ad altre parti del comprensorio.

Né può ritenersi che la tutela cautelare richiesta determini un'indebita compressione delle prerogative tecnico-organizzative dell'Associazione.

In via principale, infatti, non si chiede al Giudice di sostituirsi agli organi consortili nella determinazione delle concrete modalità di gestione della rete, ma di ordinare all'Associazione di esercitare effettivamente le proprie competenze e di adottare, in via provvisoria, gli atti organizzativi indispensabili per assicurare la regolare erogazione del servizio secondo i principi statuari di equo riparto, imparzialità e proporzionalità delle riduzioni.

La misura richiesta non comporta l'impiego di risorse finanziarie, strumentali o umane ulteriori rispetto a quelle già assegnate all'Associazione, ma soltanto la corretta organizzazione e distribuzione della risorsa idrica disponibile nell'ambito delle strutture e della rete esistenti.

Essa non è neppure diretta ad attribuire a Terrealte una posizione di privilegio rispetto agli altri consorziati. Al contrario, è volta a impedire che la penuria d'acqua venga fatta gravare integralmente su una sola utenza e ad assicurare che le riduzioni siano distribuite in modo proporzionato, trasparente e non discriminatorio, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 60 dello Statuto. Soltanto in via subordinata, qualora non si ritenesse possibile impartire immediatamente un ordine di carattere organizzativo generale, viene chiesta l'adozione di una misura puntuale in favore di Terrealte, quale rimedio strettamente interinale e indispensabile per evitare che, nelle more della decisione, le colture subiscano un danno irreversibile.

* * *

P.Q.M.

Voglia Codesto Ecc.mo Tribunale:

- a) *In via preliminare*: accogliere la domanda cautelare ex art. 56 c.p.a. e per l'effetto ordinare all'Associazione Irrigazione Est Sesia, anche per il tramite del Distretto Autonomo San Biagio, di adottare tutti i provvedimenti provvisori e gli atti organizzativi necessari ad assicurare, sino alla celebrazione dell'udienza di merito o, in subordine, ordinare di assicurare che Terrealte non sia assoggettata a riduzioni totali o sproporzionate rispetto alle altre utenze, garantendo a Terrealte una disponibilità minima di trenta ore ogni venti giorni, con portata

non inferiore a 450 l/s, ovvero altra modalità di erogazione tecnicamente equivalente e idonea a soddisfare le esigenze irrigue delle colture, sino alla celebrazione dell'udienza di merito;

b) *Nel merito:*

(i) accertare e dichiarare che l'Associazione Irrigazione Est Sesia, con particolare riferimento alla gestione del servizio irriguo nel Distretto Autonomo San Biagio, versa in una situazione di persistente e strutturale disfunzione organizzativa rilevante ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009;

(ii) per l'effetto, condannare l'Associazione Irrigazione Est Sesia, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009, entro il termine che sarà fissato dall'Ecc.mo TAR, a porre in essere tutti gli interventi organizzativi, gestionali e tecnici necessari a garantire una distribuzione equa, proporzionata, trasparente e oggettivamente verificabile della risorsa idrica all'interno dell'Associazione e, in particolare, del Distretto Autonomo San Biagio e/o disporre ogni ulteriore misura conformativa ritenuta opportuna e necessaria al ripristino del corretto svolgimento della funzione e della corretta erogazione del servizio. In particolare, si chiede che l'Associazione sia condannata, salvo ogni ulteriore misura che verrà valutata da parte dell'Ecc.mo TAR adito, ad adottare e/o rendere conoscibili:

- 1) i criteri generali, oggettivi, predeterminati e verificabili di riparto della risorsa idrica applicabili all'interno dell'Associazione e, in particolare, del Distretto Autonomo San Biagio anche in caso di penuria o scarsità della risorsa;
- 2) gli atti di programmazione irrigua;
- 3) il Regolamento generale dell'Associazione e l'eventuale Regolamento distrettuale, ovvero gli atti organizzativi e regolamentari comunque applicati alla gestione del servizio irriguo nel Distretto Autonomo San Biagio;
- 4) i dati essenziali relativi allo stato, alla manutenzione e alla funzionalità delle opere idrauliche, dei canali, delle bocche, delle prese e delle strutture di distribuzione rilevanti per il Distretto Autonomo San Biagio, con indicazione delle eventuali perdite o dispersioni conosciute e degli interventi programmati o eseguiti;
- 5) il catasto consortile, il piano di classifica e/o gli atti dai quali risultino i criteri di riparto dei contributi consortili, la posizione dei fondi di Terrealte, il beneficio

considerato e il rapporto tra contribuzione richiesta e servizio irriguo effettivamente erogato.

Con vittoria di spese e compensi di lite, da liquidarsi anche ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a., tenuto conto della condotta generale di parte Resistente.

Si dichiara che il contributo unificato va versato nella misura di € 650,00 (seicentocinquanta/00).

Si dichiara altresì di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio via pec all'indirizzo michele.rizzo@milano.pecavvocati.it oppure via fax al numero 02. 87152860.

* * *

Si producono i seguenti documenti:

1. Statuto dell'Associazione;
2. Visura camerale di Terrealte S.r.l.;
3. Contributi consortili richiesti a Terrealte dal Distretto Autonomo San Biagio;
4. Missiva di Terrealte del 23 giugno 2011;
5. Missiva di Terrealte del 15 marzo 2016,
6. Nota di Terrealte del 24 luglio 2026;
7. Lodo arbitrale del 2 aprile 2024;
8. Comunicazione dei difensori di Terrealte del 2 agosto 2025;
9. Comunicazione di Terrealte del 3 agosto 2025;
10. Istanza di accesso agli atti presentata da Terrealte in data 15 luglio 2025;
11. Sentenza TAR Piemonte, Torino, n. 648 del 20 marzo 2026;
12. Istanza di accesso agli atti presentata da Terrealte in data 31 ottobre 2025;
13. Riscontro interlocutorio dell'Associazione Irrigazione Est Sesia del 6 novembre 2025;
14. Sentenza TAR Piemonte, Torino, n. 300 del 17 febbraio 2026;
15. Sentenza TAR Piemonte, Torino, n. 1617 del 14 luglio 2026;
16. Sentenza TAR Piemonte, Torino, n. 1618 del 14 luglio 2026;
17. Diffida ex art. 3 d.lgs. n. 198/2009 notificata da Terrealte in data 9 dicembre 2025;
18. Sollecito del 18 dicembre 2025 relativo alla diffusione della diffida ex art. 3 d.lgs. n. 198/2009;
19. Proposta turni bagnatura Società Agricola Terre Alte S.r.l. datata 14 aprile 2026;
20. Nota di Terrealte del 4 maggio 2026 relativa alla proposta turni di bagnatura 2026;
21. Nota di Terrealte del 26 giugno 2026;

22. Estratto del sito istituzionale dell'Associazione Irrigazione Est Sesia attestante la mancata pubblicazione o comunque la non reperibilità del Regolamento.

Milano, 28 luglio 2026

Avv. Michele Rizzo

(firma digitale)