

Publicato il 06/08/2022

N. 00584/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00762/2021 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 762 del 2021, proposto da Confagricoltura Oristano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Casula, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Consorzio di Bonifica dell'Oristanese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacomo Biasutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Federazione Provinciale Coldiretti Oristano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianna Di Danieli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo Pilia in Cagliari, via Agrigento n. 2;

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Furcas, Stefania Sotgia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Laura Furcas in Calgiari, via Delitala 2;

*per l'annullamento*

- della deliberazione n. 57 del 31.05.2021, con cui il Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Bonifica dell'Oristanese, ha aderito alla Federazione Provinciale Coldiretti di Oristano, e le ha conferito la delega, ai sensi dell'art. 11 della legge 12.03.1968, n.334;
- di ogni altro atto presupposto, inerente, connesso e consequenziale, ove necessario, l'atto di delega sottoscritto dal Presidente del Consorzio in favore della Federazione Coldiretti di Oristano.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio di Bonifica dell'Oristanese e di Federazione Provinciale Coldiretti Oristano e di Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2022 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Confagricoltura di Oristano ha esposto di essere un'organizzazione professionale agricola aderente alla Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana, che costituisce la principale organizzazione datoriale agricola nazionale.

Per quanto qui rileva, ha altresì esposto di aver sempre intrattenuto con il Consorzio di Bonifica dell'Oristanese, rapporti di leale collaborazione istituzionale, amministrativa e politica, il quale, dopo diversi anni di commissariamento, è ora gestito direttamente dai consorziati.

2. Con gli atti oggi impugnati, il Consiglio di Amministrazione del Consorzio ha deliberato di aderire alla Federazione Provinciale Coldiretti di Oristano, le

ha conferito la delega, ai sensi dell'art. 11 della legge 12.03.1968, n.334, e ha autorizzato il Presidente alla sottoscrizione della predetta delega.

3. Detti atti sono considerati illegittimi dalla ricorrente per le seguenti ragioni di diritto:

- I *Violazione dell'art 97 della Costituzione – violazione degli articoli 3, 4 e 6 dello Statuto della Regione Sardegna – violazione della L.r. 23.05.2008 n. 6 – violazione dell'art. 2 dello Statuto del Consorzio resistente - eccesso di potere per carenza dei presupposti*, in quanto è illegittima la motivazione posta a sostegno dell'adesione per cui *“l'azione di sensibilizzazione promossa da un consorzio di bonifica sconta la limitatezza di mezzi e capacità”*, ed avrebbe perciò la necessità di aderire ad un'organizzazione di categoria a *“tutela degli interessi, e quale strumento per perseguire l'indirizzo di questa amministrazione”*.

Per effetto dell'adesione, il Consorzio resistente viene a trovarsi, rispetto alla Federazione della Coldiretti, alla stregua di qualsivoglia coltivatore diretto e/o imprenditore agricolo che svolga la sua attività nella Provincia di Oristano e, in particolare, finisce per porsi -rispetto alla Coldiretti- sullo stesso piano dei consorziati che, per finalità istituzionale, deve, invece, amministrare.

Inoltre, dall'adesione deriva la violazione delle finalità del Consorzio stabilite dallo Statuto e dalla legge, in quanto le finalità istituzionali sono ben definite dalla legge, che prescrive e disciplina e prescrive le modalità e le forme per il loro perseguimento, e, pertanto, si rivela del tutto illegittima l'adesione ad un'associazione privata -portatrice anche di interessi contrapposti- per la tutela delle finalità istituzionali e il perseguimento dell'indirizzo politico.

Nondimeno, la possibilità per gli enti pubblici di aderire ad associazioni è disciplinata per legge ed incontra i tipici limiti sottesi alla natura, finalità, costituzione e funzionamento degli stessi, a tutela anche della funzione pubblica autoritativa demandata. D'altronde, lo stesso statuto della Coldiretti dispone che essa è *“organizzazione sindacale di rappresentanza delle persone e delle imprese”*, mentre il Consorzio di Bonifica non appartiene a nessuna di tali categorie.

Né la legittimazione all'adesione può derivare da una supposta natura di datore di lavoro agricolo, nello svolgimento di alcuni rapporti di lavoro subordinato, in quanto la disciplina speciale (ai sensi dell'art. 6 della L. 31.3.1979 n. 92, e dell'art. 3 L. 29.11.1962 n. 1655), che consente l'applicazione dei contratti collettivi del settore agricolo, non consente l'acquisizione della natura di imprenditore agricolo e la soccombenza di quella di ente pubblico.

- II *Violazione ed errata applicazione dell'art. 11 della L. 12 marzo 1968, n.334 – Eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto di istruttoria ed errore di fatto – eccesso di potere per difetto motivazione e sviamento – violazione del giusto procedimento.*

4. Resiste il Consorzio di Bonifica dell'Oristanese e la controinteressata Federazione Provinciale Coldiretti Oristano, che hanno eccepito l'irricevibilità del ricorso per tardività; l'inammissibilità dello stesso per difetto di legittimazione attiva o interesse, nonché, nel merito, richiesto il rigetto del ricorso siccome infondato.

4.1. In particolare, il Consorzio, in fatto, ha evidenziato:

- di essere un ente pubblico economico costituito con decreto del Presidente della Regione Autonoma Sardegna 4 dicembre 1996, n. 239, quale unione dei preesistenti consorzi del Campidano di Oristano, della Piana di Terralba e Arborea e di II° Grado per l'utilizzazione irrigua delle acque del Tirso, la cui funzione precipua è quella di gestione del servizio idrico agricolo di comparto in uno con il relativo esercizio delle attività allo connesse, ivi compresa quella di promozione del territorio comprensoriale (art. 2 e 14, l.r. Sardegna n. 6/2008 e art. 2 del relativo Statuto);

- che la delibera n. 57/2021 impugnata non ha previsto l'adesione del Consorzio alla Federazione Provinciale Coldiretti di Oristano, bensì, verificato che *“la Coldiretti risulta essere l'associazione agricola più rappresentativa sia a livello nazionale che locale”*, ha disposto di conferire a quest'ultima la delega ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 della l. n. 334/1968.

5. Resiste altresì l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

6. All'udienza pubblica del 20 luglio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è infondato nel merito e deve essere rigettato, potendosi perciò prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti.

8. Primariamente, vale evidenziare come la deliberazione impugnata si fondi, per quanto rilevante in questa sede, sul richiamo all'importanza delle *"iniziative dirette a rappresentare, in sede politica e sociale, un progetto diretto a favorire la specificità delle imprese agricole italiane contemperando, nel contempo, le indefettibili esigenze di valorizzazione dell'acqua come bene pubblico costituiscono elemento di aggregazione e di opportuna adesione"*.

Su tale base, la deliberazione impugnata richiama il rilievo *"dell'azione svolta da Coldiretti presso i decisori politici nazionali e comunitari"*, evidenziando che *"l'azione di sensibilizzazione promossa da un consorzio di bonifica sconta la limitatezza di mezzi e capacità"* che può essere ovviata mediante *"l'adesione ad un'organizzazione di rappresentanza e tutela degli interessi"*, ravvisando in Coldiretti *"l'associazione agricola più rappresentativa sia a livello nazionale che locale"*.

La possibilità giuridica di attribuzione del mandato viene sostenuta dal Consorzio mediante il richiamo alla natura di datore di lavoro agricolo e di ente pubblico economico e, perciò, *"al pari di tutti i soggetti dell'ordinamento, ed in particolare degli altri datori di lavoro agricolo che instaurano rapporti privatistici, ha diritto di esercitare la libertà costituzionale di associazione, conferendo mandato di rappresentanza sindacale, ai sensi dell'art. 11 della legge 12 marzo 1968, n. 334"*, specificando che *"tale mandato non incide né condiziona in alcun modo, né in fatto né in diritto, l'analogo, autonomo diritto dei proprietari consorziati, che, in quanto a loro volta datori di lavoro agricolo, possono esercitarlo nei confronti di qualunque associazione di rappresentanza dei datori di lavoro, analoga o diversa da quella cui il Consorzio ha conferito delega, trattandosi di soggetti giuridici autonomi ed indipendenti fra loro quanto all'esplicazione di tale diritto, ciascuno dei quali non può che conferire delega solo ed esclusivamente per i rapporti di lavoro di cui è titolare e non per altri"*.

Su tali basi, il Consorzio delibera di "*conferire delega ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 della L. 12 marzo 1968, n. 334 per l'assistenza sindacale alla Federazione Provinciale Coldiretti di Oristano*".

9. Ciò posto, ad avviso del Collegio, centrale per la definizione della controversia è la verifica circa la possibilità per il Consorzio di Bonifica di associarsi ad una associazione di categoria, quale la Coldiretti, nella sua, supposta, qualità di datore di lavoro agricolo.

È infatti incontrovertibile tra le parti, all'esito dello scambio degli ultimi scritti difensivi, che anche gli enti pubblici godano in astratto della libertà di associazione (cfr. pag. 7 memoria di replica), libertà che la ricorrente tuttavia ritiene non sussistere nel caso di specie, non potendo l'ente pubblico in parola, *i.e.* il Consorzio di Bonifica, aderire ad una associazione di categoria.

10. La tesi della ricorrente non è tuttavia condivisa dal Collegio.

In senso contrario a quanto da essa rappresentato, non può essere negato a prescindere il diritto di un ente, quale il Consorzio di Bonifica, che è ente pubblico economico, di aderire ad una associazione di categoria, se esso rivesta la qualità di datore di lavoro agricolo.

Costituisce una inversione logica quella operata dalla ricorrente per cui "*essendo preclusa al Consorzio l'adesione ad un'organizzazione di categoria, è evidente che il Consorzio non può essere considerato quale datore di lavoro agricolo, che instaurando rapporti privatistici, ha diritto di conferire il mandato di rappresentanza sindacale, ai sensi dell'art. 11 della legge 12 marzo 1968, n. 334*" (pag. 8-9 memoria di replica).

La libertà di associazione del Consorzio e, se si vuole, la sua latitudine, non può che essere riguardata rispetto alla sua natura, da un lato, di ente pubblico economico e, dall'altro, se ritenuta sussistente, di datore di lavoro agricolo.

Dunque, posta la premessa circa la peculiare natura di ente pubblico economico, la possibilità per il Consorzio di aderire ad una associazione di categoria dei datori di lavoro agricoli, al fine di rendere la delega *ex art. 11 L. n. 334/1968*, va riguardata proprio in relazione alla possibilità di qualificare il Consorzio come datore di lavoro agricolo e non già viceversa.

In altre parole, non deve essere verificata a monte e in generale la possibilità di adesione ad una associazione di categoria del Consorzio e, escludendola, negare poi che lo stesso possa essere considerato datore di lavoro agricolo; bensì, deve essere valutata la natura di datore di lavoro agricolo o meno in capo al Consorzio e, in caso di risposta affermativa, potrà essere riconosciuta la libertà di associarsi ad una associazione di categoria di datori di lavoro agricoli.

11. Ciò posto, è al lume di queste premesse che devono essere rigettate le argomentazioni spese dalla ricorrente in merito alla assenza di compatibilità tra il fine istituzionale perseguito dal Consorzio e la sua associazione alla Federazione Provinciale della Coldiretti.

11.1. In primo luogo, deve richiamarsi la natura dell'ente in questione, che è quella, pacificamente, di ente pubblico economico.

Tale circostanza è rilevante, in quanto, come noto, la loro natura è ibrida: se, da un lato, partecipa del carattere pubblico, dall'altro opera in veste imprenditoriale, con gli strumenti del diritto privato, con la conseguenza che tutte le attività che vengono poste in essere in ottica imprenditoriale sono regolate dal diritto civile (cfr. Cass. Civ., S.U., 15 luglio 1993, n. 7841).

11.2. Tale profilo si salda con la verifica in ordine alla possibilità di qualificare il Consorzio come datore di lavoro agricolo, la quale circostanza deve essere riconosciuta.

Invero, è condivisibile la replica operata dal Consorzio in tal senso al ricorso nel richiamare l'art. 6 della L. n. 92 del 1979, che riconosce, in relazione alla normativa previdenziale, che siano lavoratori agricoli dipendenti quelli assunti dai "*b) consorzi di irrigazione e di miglioramento fondiario, nonché consorzi di bonifica, di sistemazione montana e di rimboschimento, per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e di somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione*".

Per converso, è dunque evidente che il consorzio di bonifica si pone quale datore di lavoro agricolo rispetto ai dipendenti e ciò è confermato dall'art. 3,

L. n. 1655/1962, anch'essa richiamata dal Consorzio resistente, che dispone che *"i contributi di cui all'articolo 2 sono dovuti, con le limitazioni e le esclusioni previste nel presente articolo, dai datori di lavoro appresso indicati per i dipendenti con mansioni di dirigenti ed impiegati tecnici ed amministrativi, di concetto e di ordine, anche se assunti con periodo di prova o di tirocinio: (...) d) i Consorzi di bonifica, con esclusione dei contributi afferenti all'assicurazione contro le malattie e al fondo di accantonamento dell'indennità di anzianità"*.

Orbene, a fronte di tale impianto normativo, che non viene infatti contestato dalla ricorrente, non può che riconoscersi natura di datore di lavoro agricolo al Consorzio che, conseguentemente, essendo tenuto al versamento dei contributi all'INPS, può anche operare la delega all'associazione di categoria di cui all'art. 11 L. n. 334/1968.

12. Sotto questo profilo perciò, non può condividersi l'assunto di parte ricorrente per cui il conferimento della delega per la riscossione dei contributi determini che il Consorzio risulta essere sottoposto a vincoli incompatibili con le sue finalità istituzionali.

13. A ben vedere infatti, muovendo anche ad esaminare il secondo motivo di ricorso, da cui meglio si coglie la prospettiva di interesse e di criticità che ravvisa la Confagricoltura ricorrente, deve essere richiamato il contenuto di cui all'art. 11 della L. n. 334/1968, che dispone che *"su richiesta delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'agricoltura a carattere nazionale, il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale può autorizzare il servizio per gli elenchi nominativi dei lavoratori e per i contributi unificati in agricoltura ad assumere la riscossione, per conto delle associazioni, dei contributi associativi alle stesse dovuti dagli iscritti, nonché dei contributi per assistenza contrattuale e per l'integrazione dei trattamenti obbligatori di previdenza ed assistenza sociale, che siano stabiliti da contratti collettivi di lavoro.*

*I rapporti tra il servizio e le organizzazioni sindacali saranno regolati da convenzioni, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale accerterà in ogni caso che il servizio di riscossione non sia pregiudizievole per il corrente*



*adempimento dei compiti di istituto, che siano rimborsate le spese incontrate per l'espletamento del servizio e che il servizio sia sollevato da ogni qualsiasi responsabilità verso terzi derivanti dall'applicazione della convenzione. (...)"*.

Dal conferimento della delega discende dunque che, come anche allegato dalla ricorrente, l'INPS, quale soggetto deputato *ex lege* alla riscossione dei contributi associativi di cui all'art. 11 *cit.*, effettuata la riscossione, unitamente ai contributi previdenziali e assistenziali, versi poi alle rappresentanze nazionali delle associazioni le quote in ragione del numero dei lavoratori occupati e delle giornate di lavoro svolte dai dipendenti; in tal modo, si determina la rappresentatività di una associazione di categoria.

Ed è proprio tale profilo ad essere contestato dalla ricorrente, che afferma che la maggiore rappresentatività dovrebbe essere riconosciuta a Confagricoltura e che comunque sarebbe dovuta essere esperita una procedura ad evidenza pubblica.

14. Tuttavia, a fronte di una generica deduzione della ricorrente ("*nell'anno 2000 nella Provincia di Oristano, le imprese iscritte alla Confagricoltura hanno somministrato circa 86.000 giornate di lavoro. Per quel che risulta, il dato è superiore alle giornate somministrate dalle imprese iscritte alla Coldiretti. A livello nazionale, Confagricoltura somministra 25 milioni di giornate di lavoro all'anno, mentre la Coldiretti circa 20 milioni*" pag. 9 ricorso), il Consorzio ha documentato la maggiore rappresentatività di Coldiretti (doc. 7).

D'altronde, la stessa ricorrente afferma che "*la Federazione provinciale Codiretti ha certamente un numero di imprese agricole iscritte maggiore rispetto all'organizzazione ricorrente*".

Deve invece radicalmente escludersi che l'attribuzione della delega di cui trattasi debba essere conferita previa procedura ad evidenza pubblica, posto che non vi è alcuna remunerazione che viene conseguita dall'associazione di categoria e che neppure sarebbe possibile qualificare la delega in esame come un appalto di servizi, che è fattispecie del tutto estranea a quella che occupa,

neppure essendo possibile affidare, in senso tecnico, il supposto "servizio" di cui all'art. 11 L. n. 334/1968.

15. In altri termini e in generale rispetto all'impostazione del ricorso, riconosciuto che il Consorzio di bonifica dell'Oristanese sia qualificabile come datore di lavoro agricolo soggetto all'obbligo contributivo, questi ben può operare la delega in favore di una associazione di categoria, la cui individuazione è discrezionale e non sottoposta ad una procedura ad evidenza pubblica; nel caso di specie peraltro, la scelta operata dal Consorzio risulta congruamente motivata, con argomentazioni che non appaiono irragionevoli o illogiche, né fattualmente smentite dagli elementi portati in giudizio dalla ricorrente.

16. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese, stante la novità e peculiarità delle questioni esaminate, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Gabriele Serra**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lensi**

## IL SEGRETARIO