

Pubblicato il 10/10/2023

N. 08853/2023REG.PROV.COLL.
N. 03053/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3053 del 2023,
proposto da

[REDACTED]

contro

Regione [REDACTED]

nei confronti

Gestione liquidatoria del Consorzio [REDACTED]

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania
(Sezione Sesta) n. 24/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2023 il Cons. Valerio Perotti ed uditi per le parti gli avvocati [REDACTED] in dichiarata delega di [REDACTED]

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo della Campania, iscritto al r.g. n. 2220 del 2021, [REDACTED] chiedeva l'esecuzione del giudicato formatosi sull'ordinanza *ex art. 702-ter* Cod. proc. civ. del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, resa in data 5 novembre 2018 nel giudizio r.g. n. 1109 del 2018.

La parte ricorrente, che aveva rappresentato in diversi contenziosi il Consorzio [REDACTED], aveva ottenuto l'ordinanza di cui sopra con cui l'adito Tribunale civile condannava il detto Consorzio al pagamento del residuo, quantificato nella somma di euro 9.718,34 oltre ad accessori e spese (per un totale calcolato nella somma di euro 23.174,24).

L'ordinanza era stata notificata in forma esecutiva in data 26 febbraio 2019.

Con deliberazione n. 220 del 20 maggio 2019, la Giunta Regionale [REDACTED] proponeva al Consiglio Regionale, ai sensi dell'art. 18, comma 2 l.r. n. 4 del 2003, la soppressione del Consorzio [REDACTED] e la sua conseguente liquidazione; il Consiglio Regionale, nella seduta del 28 ottobre 2019, approvava quindi la richiamata d.g.r. n. 220 del 2019 e sopprimeva il Consorzio.

Nel costituirsi in giudizio, la Regione [REDACTED] contestava di essere responsabile in via gradata per le obbligazioni del Consorzio, come invece sostenuto dal ricorrente.

Con sentenza 2 gennaio 2023, n. 24, il giudice adito – richiamando tra l’altro il precedente di Cons. Stato, VI, n. 6068 del 2018) – dichiarava inammissibile la domanda nei confronti della Regione che, “*sebbene sia organo deputato alla vigilanza sui consorzi, non assume per ciò solo la qualità di obbligato all’adempimento delle obbligazioni dei medesimi*”. Condannava invece la Gestione liquidatoria del Consorzio a dare esatta ed integrale esecuzione al titolo esecutivo per la parte rimasta inadempita, nominando all’uopo un commissario *ad acta* per l’ipotesi di inadempienza.

Avverso tale decisione [REDACTED] interponeva appello, deducendo i seguenti motivi di impugnazione:

- 1) *Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell’art. 114 c.p.a. e seguenti – Violazione e falsa applicazione dell’art. 862 c.c. – Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 4 del 25.02.2003. Motivazione erronea e perplessa – Travisamento dei fatti – Vizio istruttorio.*
- 2) *Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell’art. 114 c.p.a. e seguenti – Violazione e falsa applicazione dell’art. 862 c.c. – Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 4 del 25.02.2003 – Motivazione erronea e perplessa – Travisamento dei fatti – Vizio istruttorio.*
- 3) *Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell’art. 114 c.p.a. e seguenti – Violazione e falsa applicazione dell’art. 862 c.c. – Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 4 del 25.02.2003 – Motivazione erronea e perplessa – Travisamento dei fatti – Vizio istruttorio.*
- 4) *Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione dell’art. 114 c.p.a. e seguenti – Violazione e falsa applicazione dell’art. 862 c.c. – Violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 4 del 25.02.2003 – Motivazione erronea e perplessa – Travisamento dei fatti – Vizio istruttorio.*
- 5) *Eccezione di illegittimità costituzionale della normativa della Regione [REDACTED] sulla liquidazione dei Consorzi di bonifica – Violazione degli artt. 24, 111 e 117 Costituzione.*

6) *Eccezione di incompatibilità con la normativa comunitaria della normativa della Regione [REDACTED] sulla liquidazione dei Consorzi di bonifica.*

Costituitasi in giudizio, la Regione [REDACTED] concludeva per l'infondatezza dell'appello, chiedendone la reiezione.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 13 luglio 2023 la causa veniva trattenuta in decisione.

Con il primo motivo di appello viene contestata la decisione del TAR di dichiarare inammissibile (per difetto di legittimazione passiva della resistente) nei confronti della Regione [REDACTED] il ricorso proposto [REDACTED] [REDACTED] per l'esecuzione del giudicato formatosi sull'ordinanza r.g. n. 1109 del 2018 del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere.

Rileva in particolare l'appellante come con d.P.R. n. 616 del 1977 il legislatore abbia trasferito alle Regioni il compito di curare l'assetto del territorio attraverso la costituzione dei Consorzi di bonifica: ai sensi dell'art. 73 di detto decreto, in particolare, *“Fermi restando i poteri regionali di istituzione, fusione e soppressione di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962, n. 947, sono trasferite alle regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali. Quando si tratta di consorzi che operino in più regioni, si provvederà in base ad intese tra le regioni interessate, a norma dell'art. 8 del presente decreto”*. Inoltre, evidenzia l'appellante, alle Regioni sono state trasferite anche tutte le competenze in tema di opere e tutela del patrimonio idrico, ai sensi dell'art. 89 d.lgs. n. 112 del 1998.

In breve, deduce l'appellante, dalla lettura sistematica della normativa in materia dovrebbe concludersi che i Consorzi di bonifica sono Enti pubblici economici svolgenti, da un lato, funzioni proprie in tema di bonifica, dall'altro quella di concessionari delle Regioni in ordine alle attività e tutela del patrimonio idrico; in particolare, la Regione non solo eserciterebbe attraverso il Consorzio di bonifica funzioni in tema sviluppo, controllo e vigilanza di bonifica integrale (di cui al r.d. n. 215 del 1933), ma altresì svolgerebbe le

funzioni di tutela di cui al d.lgs. n. 112 del 1998, nonché quelle di vigilanza (per la bonifica) e direzione per la tutela del patrimonio idrico (quali funzioni regionali delegate).

Ne discenderebbe l'evidente "connessione" tra la Regione ed i Consorzi di bonifica ed il rapporto di stretta vigilanza che la Regione deve esercitare nella gestione dei Consorzi, suscettibile di proporre anche la messa in liquidazione.

Il motivo non può essere accolto.

I Consorzi di bonifica, pur essendo definiti espressamente dalla legge "persone giuridiche pubbliche" (così gli artt. 862, comma 4, Cod. civ. e 59, comma primo, r.d. 13 febbraio 1933, n. 215), non vengono considerati come rientranti nella nozione di pubblica amministrazione, bensì, più precisamente, vengono identificati come enti pubblici economici *sui generis*, la cui azione è informata ai principi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sussidiarietà, configurandosi altresì come espressione di autonomia di interessi settoriali localizzati e che

possono definirsi come *"persone giuridiche pubbliche a carattere associativo che si amministrano per mezzo di propri organi i cui componenti sono scelti dai consorziati"* (come ad esempio si legge nel Protocollo di intesa Stato-Regioni per l'attuazione dell'art. 27 della l. 28 febbraio 2008, n. 31, siglato in data 18 settembre 2008).

In giurisprudenza costantemente si riconosce che nell'ordinamento regionale essi esercitano prevalentemente servizi pubblici delegati ed attività di tipo economico non dissimili da un imprenditore privato (in termini già Cons. Stato, VI, 3 febbraio 1995, n. 163): in particolare, la natura di impresa dei consorzi di bonifica (*ex multis*, Cass. Sez. un., 20 gennaio 2017, n. 1547) vien fatta discendere dal fatto che *"Le finalità istituzionali dei consorzi vengono perseguite mediante risorse di provenienza "privata", ovvero, direttamente dai consorziati, in quanto tali enti, per lo svolgimento delle proprie finalità istituzionali, utilizzano i contributi di bonifica richiesti ai privati proprietari di immobili ricompresi nell'ambito del comprensorio che traggono beneficio dall'attività consortile e che, appunto, assumono la qualifica di*

“consorziate”, così come previsto dal r.d. n. 215/1933, art. 54, dall’art. 862 c.c. e dalla l. reg. Lazio n. 94/1994, art. 16.

Né la destinazione dei contributi alla realizzazione delle opere di bonifica ed il mezzo contrattuale dell’appalto pubblico, eventualmente adoperato per il raggiungimento di detto fine, appaiono elementi sufficienti a determinare il carattere di diretta pertinenza di una pubblica amministrazione dei fondi “maneggiati” dai soggetti responsabili dei consorzi, con conseguente insussistenza dell’obbligo di rendicontazione”.

Va inoltre ricordato che secondo un costante orientamento della Corte costituzionale (cfr. sentt. 25 luglio 1994, n. 346; n. 326 del 1998), la natura di enti pubblici economici dei Consorzi di bonifica rappresenta un inviolabile principio fondamentale della materia, così come la specificazione che si tratta di enti a struttura associativa, in tal modo determinando il limite che ne impedisce l’inclusione nel novero delle pubbliche amministrazioni.

Ciò premesso, ritiene il Collegio di dover confermare il principio (su cui anche Cass. civ., I, ord. 29 maggio 2019, n. 14668), già richiamato dal primo giudice, secondo cui, avuto riguardo alla gestione liquidatoria del Consorzio, anche l’eventuale attribuzione della copertura finanziaria “a carico della Regione” non è sufficiente a far ritenere che sia stato disposto l’accollo in capo alla stessa della massa intera delle passività accertate, con conseguente assunzione da parte della Regione dell’obbligazione di farvi integralmente fronte.

Secondo la normativa regionale all’epoca vigente, nei confronti del Consorzio la Regione [REDACTED] poteva esercitare funzioni incidenti sull’attività dell’ente in sede di vigilanza e controllo, inclusi i bilanci e l’assunzione di mutui, fino alla possibilità del commissariamento per gravi irregolarità, nonché attraverso il contributo finanziario per la realizzazione e manutenzione delle opere di competenza; tali funzioni non consentivano però di imputare direttamente alla Regione l’attività del Consorzio e i relativi risultati e oneri, trattandosi di poteri non di amministrazione attiva o di ingerenza determinante nella formazione dell’organo amministrativo, ma di mero controllo esterno su di un soggetto e distinto e autonomo, dotato di propria personalità giuridica quale

ente pubblico economico, capace di agire con organi propri in cui la rappresentanza della Regione è minoritaria e che esercitavano in autonomia le funzioni di programmazione e di gestione dell'attività dell'ente.

Il finanziamento del Consorzio, a sua volta, non era assicurato in via totalitaria dalla Regione, stante il contributo dei consorziati e la previsione di finanziamenti ulteriori rispetto a quelli regionali.

Né è individuabile una fonte normativa che disponga la successione – a titolo universale – della Regione [redacted] rispetto alle obbligazioni contratte dal Consorzio di bonifica *de quo*, o anche solo l'assunzione, da parte di detta amministrazione, della veste di coobbligata solidale, non potendosi far discendere ciò, ad esempio, dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo; né la circostanza che la Regione abbia disposto il trasferimento del servizio di bonifica ad un altro Consorzio è fatto idoneo a determinare il sorgere di una responsabilità di tal tipo.

Deve pertanto convenirsi con l'amministrazione appellata che nel caso di specie la Regione [redacted] non solo non era tributaria di alcun bene del disciolto Consorzio, né doveva in ipotesi proseguirne l'attività, ma prima di tutto era estranea fin dall'inizio allo stesso rapporto sostanziale tra il detto ente e l'odierno appellante, dal quale scaturisce la pretesa del ricorrente.

Le ragioni che determinano la reiezione del primo motivo di appello valgono altresì a giustificare quella del secondo e del terzo motivo di gravame, entrambi fondati sul presupposto – la cui sussistenza viene qui esclusa – che la Regione [redacted] fosse patrimonialmente responsabile della gestione e del buon andamento del Consorzio [redacted].

Del pari infondato è il quarto motivo di appello, in base al quale dovrebbe essere chiamato a rispondere dei debiti del Consorzio in liquidazione anche il nuovo concessionario, "*in applicazione dei principi di cui all'art. 2112 c.c.*", quanto meno in solido con la Regione [redacted], avendo ottenuto dall'amministrazione regionale il trasferimento delle residue risorse del Consorzio [redacted].

Il riferimento all'art. 2112 Cod. civ., infatti, non è pertinente, riferendosi tale norma esclusivamente ai rapporti di lavoro subordinato in essere al momento di trasferimento d'azienda, che continuano *“con l'acquirente ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano”*: nel caso in esame, invero, non vi è stato alcun trasferimento d'azienda (ossia, come precisato dal comma 5 del medesimo articolo, *“qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda”*), né si verteva in tema di crediti derivanti da rapporti di lavoro subordinato.

Non possono infine trovare accoglimento le censure dedotte con il quinto ed il sesto motivo di appello: quanto al primo, è infatti smentito il presupposto su cui riposa, ossia che la l.r. n. 4 del 2003 introduca disposizioni di carattere processuale in ordine alla legittimazione passiva delle Regioni nei giudizi aventi ad oggetto i rapporti di credito/debito dei Consorzi di bonifica, ovvero renda comunque impossibile la tutela del diritto dei creditori dell'ente soppresso e liquidato: invero, al di là dell'estrema vaghezza del principio da ultimo esposto, l'impossibilità di pretendere – nel caso in esame – il pagamento dei debiti propri del Consorzio da parte di un ente terzo quale la Regione discende non da una norma di legge regionale, bensì dai principi generali dell'ordinamento (statuale) in materia di obbligazioni.

Quanto al sesto motivo di appello, infine, oltre a valere le considerazioni appena esposte lo stesso è manifestamente inammissibile, in ragione dell'estrema genericità della sua formulazione.

Alla luce dei rilievi che precedono l'appello va dunque respinto.

La particolarità della vicenda controversa giustifica peraltro l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

L'ESTENSORE

Valerio Perotti

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO