



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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 753 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Prisco Natale, Mariano De Angelis, Luigi Melchiorre, Mario Corvino, Anna Rita Cantiello, Luigi Diana, Amedeo De Angelis e Michele Corvino, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli alla via Toledo, n. 156;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli alla via S. Lucia, n. 81;

Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Pignata ed Angela Ferrara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'avvocato Alessandro Lipani in Napoli, piazza Carità, n. 32;

Commissario Straordinario del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, (non costituito in giudizio);

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) della Deliberazione n. 585 del 14 dicembre 2021 della Giunta Regione Campania avente ad oggetto “Art. 32, comma 2, LR 4/03 - Gestione commissariale dei Consorzi di Bonifica – Determinazioni” con specifico riferimento a quanto ivi disposto in ordine al Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno;
- b) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quello che precede, tra cui, per quanto possa occorrere, l'atto di nomina, se esistente e non conosciuto, di un nuovo commissario straordinario del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno Deliberazione, con le funzione di cui alla D.G.R. Campania n. 585 del 14 dicembre 2021

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Natale Prisco il 5/5/2022:

- a) della relazione del Commissario Regionale Straordinario del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, avv. Francesco Todisco, trasmessa al Presidente Regione Campania, in data 21 dicembre 2021, resa pubblica attraverso il suo deposito agli atti del giudizio dalla convenuta Regione Campania in data 3 marzo 2022, recante ad oggetto “elezioni degli organi statutari del Consorzio di bonifica del bacino inferiore del Volturno”;
- b) del Decreto Presidente Regione Campania n. 35 del 17 marzo 2022 recante ad oggetto “L.R. 4/2003 – Nomina del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica del bacino inferiore del Volturno – Adempimenti in attuazione della D.G.R. n. 585 del 14.12.2021”;
- c) della relazione della Giunta Regionale Campania prot. n. 108071 del 25 febbraio 2022 all'Ufficio Avvocatura depositata in giudizio in data 3 marzo 2022;
- d) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli che precedono.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con delibera n. 644/2016 la Giunta Regionale della Campania, rilevata l'inosservanza delle prescrizioni contabili da parte del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, proponeva al Presidente della Regione, che approvava, lo scioglimento degli organi di amministrazione ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 4/2003 e la nomina un Commissario straordinario con il compito di convocare l'assemblea degli azionisti e curare l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del nuovo consiglio.

Dal ridetto scioglimento degli organi consortili ad oggi, nondimeno, la convocazione dei consorziati e la conseguenziale nuova elezione consiliare non ha avuto luogo.

Con deliberazione n. 585 del 14 dicembre 2021 la Giunta regionale ha prolungato la gestione commissariale del Consorzio di bonifica del Bacino Inferiore del Volturno (unitamente a quella del Consorzio di Bonifica delle Paludi di Napoli e Volla e del Consorzio di Bonifica Sarno), per ulteriori 360 giorni, con la finalità, ancora una volta di provvedere alle sopra dette convocazione ed elezione. Tuttavia, con il ridetto provvedimento, la Giunta regionale Campania, oltre a rinnovare la gestione straordinaria ha ampliato i poteri commissariali, ricomprendendovi anche potestà di straordinaria amministrazione.

In particolare, il provvedimento dispone la reiterazione delle prerogative intestate al commissario Straordinario con la precedente deliberazione giuntale n. 259 del 15 giugno 2021, vale a dire "provvedere alla convocazione dell'Assemblea dei

consorzati per l'elezione dei rispettivi Consigli dei Delegati al fine del ripristino dell'ordinaria gestione amministrativa, nonché di assicurare, nelle more della ricostituzione degli organi consortili, l'amministrazione ordinaria degli Enti", riconoscendo al Commissario, altresì, compiti di straordinaria amministrazione, quali *"la corretta definizione del perimetro di contribuenza e la connessa predisposizione di un nuovo piano di classifica (se quello esistente non risulta corretto, ad esempio, perché non rispettoso dei richiamati pronunciamenti della Corte di Cassazione); l'aggiornamento della base catastale; gli interventi, di qualunque genere, finalizzati a preservare la pubblica incolumità e le proprietà, pubbliche o private, dai rischi idrogeologici comunque riconducibili al reticolo idrografico compreso nei comprensori di bonifica ridefiniti a termini dell'articolo 33, comma 2, della legge regionale n. 4/2003, nella competenza dei Consorzi; nonché quant'altro comunque necessario per la correttezza e l'economicità della gestione dei Consorzi stessi"*.

Avverso tale estensione dei poteri commissariali sono insorti i soggetti in epigrafe indicati, nella qualità di proprietari di immobili siti nel perimetro del comprensorio consorziale, chiedendone l'annullamento previa sospensione, sulla base del motivo così di seguito sintetizzato.

Violazione e falsa applicazione articoli 12 e 32 legge Regione Campania 25 febbraio 2003 n. 4. Violazione e falsa applicazione dello statuto del consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno. Eccesso di potere. Sviamento. Incompetenza. Contraddittorietà.

L'attribuzione al commissario straordinario di poteri ulteriori rispetto a quelli di ordinaria amministrazione delineati dall'art. 32 , co. 3, della l.r. n. 4/2002, costituirebbe una violazione di legge che incide sulla legittimità della Delibera.

Si sono costituiti in resistenza la Regione Campania e il Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno.

Quest'ultimo ha osservato in via preliminare che i ricorrenti non avrebbero precisato lo specifico interesse per il quale essi hanno proposto il ricorso e che

cinque di essi avrebbero accumulato una morosità nel pagamento dei canoni di partecipazione al consorzio che non gli consentirebbe l'esercizio dell'elettorato attivo.

Nel merito il consorzio rileva che i poteri ulteriori conferiti al commissario dall'impugnato provvedimento risponderebbero all'esigenza di adeguare il comprensorio all'assorbimento del soppresso Consorzio di Bonifica Aurunco, di modo che la redazione del nuovo Piano di classifica da parte del commissario straordinario sarebbe prodromica alla determinazione del corpo elettorale e, in definitiva, all'elezione dei nuovi organi direttivi che è il compito primario della gestione commissariale in base alla legge.

Senza l'adozione di questi atti resterebbero esclusi dalla possibilità di partecipare alle elezioni tanto alcuni cittadini consorziati della vecchia perimetrazione quanto i cittadini consorziati del disciolto Consorzio Aurunco, vanificando così il processo di aggregazione. Quindi la necessità di adeguare il piano di classifica sarebbe determinata proprio dallo scopo di consentire le elezioni.

Carente sarebbe infine l'interesse dei ricorrenti con riguardo alla contestata durata della nomina commissariale, tenuto anche conto che le elezioni non si sarebbero potute tenere nel periodo pandemico a causa del divieto di assembramenti.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 26-27 aprile 2022 e depositato il successivo 5 maggio parte ricorrente ha impugnato la relazione del Commissario Regionale Straordinario del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, con la quale questi evidenzia la necessità di un mandato pluriennale e pluriarticolato nelle competenze; con gli stessi motivi aggiunti parte ricorrente ha altresì impugnato la relazione dell'Avvocatura regionale, che ha supportato il provvedimento impugnato, e il decreto del presidente della Regione n. 35/2022 di nomina del commissario con l'attribuzione dei contestati poteri supplementari, censurando tali atti sia per illegittimità derivata rispetto alle censure sollevate con il ricorso introduttivo sia per i seguenti vizi di illegittimità propria.

Violazione e falsa applicazione articoli 12, 20 comma 3 e 21 comma 5, 22 comma 12 e 32 legge Regione Campania 25 febbraio 2003 n. 4. Violazione e falsa applicazione dello Statuto del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno. Eccesso di potere. Sviamento. Incompetenza. Contraddittorietà.

La pianificazione triennale dei tempi di esecuzione dell'incarico commissariale prospettata nella relazione violerebbe il termine di cui all'art. 32, co. 3, della legge regionale n. 4/2003 che prescrive un termine massimo di 360 giorni. Peraltro, non sarebbe necessaria la formazione dei nuovi ruoli di contribuenza, essendo sufficiente includere nell'assemblea tutti i consorziati aventi titolo al pagamento senza necessità di modificare i suddetti ruoli di contribuenza. Peraltro la realizzazione dei nuovi ruoli contributivi era già stata prevista dalla delibera n. 185/2020 della Giunta regionale della Campania.

Le parti hanno ulteriormente sviluppato le proprie argomentazioni difensive e il consorzio convenuto ha anche eccepito il difetto di contraddittorio nei confronti degli altri consorzi menzionati nel provvedimento impugnato.

Alla pubblica udienza del 9 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

Devono preliminarmente scrutinarsi le eccezioni, sollevate da parte del resistente Consorzio tese a contestare la sussistenza della legittimazione e dell'interesse dei ricorrenti a contrastare le impuginate delibere consortili, in quanto 6 di essi non sarebbero in regola col pagamento dei contributi e non potrebbero quindi esercitare il diritto di voto; più in generale poi tutti i ricorrenti sarebbero privi dell'interesse ad impugnare in quanto sarebbero titolari di una frazione trascurabile degli immobili e che il loro contributo corrisponderebbe a poche decine di euro.

Le eccezioni sono immeritevoli di positiva considerazione.

Deve in via generale ritenersi che tutti i consorziati abbiano un interesse obiettivo al corretto funzionamento degli organi consortili e al rispetto delle norme che ne regolano la competenza, atteso che tali organi, non solo stabiliscono la misura dei contributi di ciascuno, ma programmano e determinano gli interventi del consorzio nell'area e in definitiva incidono sui valori delle rispettive proprietà immobiliari

che afferiscono al territorio del Consorzio. Ne consegue che i consorziati nutrano un legittimo affidamento e un conseguente interesse concreto ed attuale all'osservanza delle predette norme di legge e statutarie che regolano il funzionamento del Consorzio.

La circostanza che alcuni dei ricorrenti non siano in regola col pagamento dei contributi consortili non incide, poi, sulla rispettiva legittimazione, atteso che l'art. 6 dello statuto del Consorzio resistente subordina al pagamento delle quote solo la partecipazione all'assemblea, ma non la qualifica di consorziato che dipende dalla proprietà di immobili nell'area di competenza del consorzio nulla impedendo ai consorziati in mora con i contributi di regolarizzare la propria posizione prima dell'assemblea e prendervi parte.

Neppure coglie nel segno l'eccezione di difetto di contraddittorio tenuto conto che non risulta agli atti alcun profilo di interferenza con territori di altri consorzi che in assunto sarebbero lesi dall'accoglimento del ricorso, non trattandosi di rimodulare il territorio del consorzio a danno di altri.

Può dunque passarsi allo scrutinio del merito del ricorso con cui parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 32 della l.r. n. 4/2003 che limita il termine di durata in carica e i poteri del Commissario straordinario.

Giova preliminarmente richiamare la normativa di riferimento.

a) L. r. Campania n. 4/2003 (“Nuove norme in materia di bonifica integrale”).

Art. 12, commi 1 e 2: «1. I proprietari dei beni immobili catastalmente classificati ad uso commerciale che conseguono benefici dalle opere pubbliche di bonifica di cui all'articolo 2, contribuiscono alle spese di esercizio e manutenzione delle predette opere a norma del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e della legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni nonché alle spese di funzionamento dei Consorzi. 2. Ai fini di cui al comma 1, ciascun Consorzio predispone un piano di classifica per il riparto della contribuenza consortile che, in base a parametri ed elementi obiettivi di individuazione e quantificazione dei benefici tratti dagli

immobili, stabilisce gli indici di attribuzione dei contributi alle singole proprietà, i cui dati identificativi sono custoditi ed aggiornati nell'apposito catasto consortile».

Art. 21, comma 5, lett. e: «I compiti e le modalità di funzionamento del Consiglio dei delegati sono stabiliti nello Statuto del Consorzio. Compete comunque al Consiglio deliberare su ... il piano di classifica del territorio per il riparto della contribuenza».

Art. 30, comma 1: «Sono soggette al controllo di legittimità e di merito da parte della Giunta regionale le deliberazioni concernenti il piano di classifica del territorio per il riparto della contribuenza, nonché quelle di approvazione del bilancio preventivo».

Art. 32, commi 2 e 3: «2. Se nella gestione dei Consorzi sono riscontrate gravi irregolarità o inadempienze, il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, dispone lo scioglimento degli organi di amministrazione e la nomina di un Commissario straordinario. 3. Il Commissario straordinario nominato per i casi di cui al comma 2, nel termine indicato nel decreto di nomina, termine comunque non superiore a 360 giorni, convoca l'Assemblea dei consorziati per l'elezione del nuovo Consiglio dei delegati e cura l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del nuovo Consiglio».

Art. 35, comma 5 (concernente l'ipotesi di nuovi Consorzi rivenienti dalla fusione di Consorzi preesistenti): «I nuovi Consorzi provvedono, altresì, a redigere o adeguare il piano di classifica per il riparto della contribuenza, da inviare alla Regione ai fini dell'esame ai sensi dell'articolo 30».

Art. 36, comma 5 (concernente l'ipotesi di Consorzi con comprensorio variato): «Gli organi subentrati a seguito delle elezioni di cui al comma 4, provvedono ad adeguare il piano di classifica per il riparto della contribuenza entro tre anni dall'insediamento e, in tale periodo, non si fa luogo alla imposizione di tributi di bonifica a carico dei proprietari degli immobili ricadenti nelle zone di ampliamento».

b) Statuto del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno.

Art. 7, comma 1: «L'Assemblea dei consorziati ha funzioni elettive; essa è costituita da tutti i proprietari di immobili siti nel comprensorio consortile, iscritti nel catasto del Consorzio, che godano dei diritti civili e siano in regola con il pagamento dei contributi consortili».

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce in particolare che: «Fino alla costituzione del catasto consortile nelle aree di ampliamento del Consorzio definite ai sensi dell'art. 34 della legge regionale 25 febbraio 2003 n. 4 con il DPRG n. 764 del 13.11.2003 e con il provvedimento della competente Commissione consiliare di approvazione della deliberazione della G. R. n. 25 del 4.7.2003, l'Assemblea dei consorziati è costituita da tutti i proprietari degli immobili siti nel preesistente comprensorio consortile, iscritti nel catasto del Consorzio, che godono dei diritti civili e siano in regola con il pagamento dei contributi consortili».

Ciò posto ritiene il Collegio che le censure attoree, ribadite anche nei motivi aggiunti siano in parte fondate nei termini di seguito esplicitati.

Dalla normativa testè riportata ed in particolare dall'art. 32, comma 3, della l.r. n. 4/2003 emerge chiaramente che il Commissario straordinario abbia un potere normativamente limitato all'adozione degli atti strettamente necessari alla convocazione dell'assemblea per l'elezione del nuovo consiglio dei Delegati e circoscritto all'adozione dei soli atti di ordinaria amministrazione.

La giurisprudenza anche di questo TAR Campania ha chiarito che distinguere tra una fase 'pleno iure' (con poteri estesi agli atti di straordinaria amministrazione) ed una fase 'deminuto iure' (con poteri circoscritti agli atti di ordinaria amministrazione) dell'attività commissariale, rispettivamente antecedente e successiva alla convocazione dell'Assemblea dei consorziati, indurrebbe ad annettere alla disposizione legislativa regionale citata un significato diverso, ulteriore e superfetativo in confronto a quello perspicuamente elargito dal suo tenore letterale (TAR Campania, Salerno, Sez. II, n. 1506/2019).

Il testo dell'art. 32, comma 3, della l. r. Campania n. 4/2003 si limita, in realtà, a prevedere che il Commissario straordinario debba, da un lato, convocare l'Assemblea dei consorziati per l'elezione del nuovo Consiglio dei delegati, e, d'altro lato, curare l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del nuovo Consiglio dei delegati, senza indicare da quando l'organo commissariale debba dimensionare il proprio operato entro il limitato raggio della gestione ordinaria e senza, tanto meno, contemplare una sua sfera di competenze estesa anche alla gestione straordinaria. Per modo che *“ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”*.

Come rilevato anche dal Giudice amministrativo di appello la situazione in esame presenta profili di assimilabilità con quella “dello scioglimento degli organi elettivi comunali, sostituiti anche in questo caso dal Commissario straordinario, i cui poteri sono limitati agli atti di ordinaria amministrazione e sono comunque vincolati nella durata dall'obbligo di indizione di nuove elezioni per il sindaco ed il consiglio: in detto lasso di tempo non è ipotizzabile giuridicamente, ad esempio, che il Commissario vari con i suoi poteri provvedimenti del tipo adozione di un nuovo piano urbanistico, ma è invece dovuta la gestione dell'amministrazione corrente, del controllo del rispetto di leggi e regolamenti per quanto di competenza comunale e dei pagamenti di quanto dovuto, dagli stipendi ad atti giuridici pregressi, provvedimenti della stessa P.A. oppure da sentenze, sempre con l'obiettivo determinato delle nuove elezioni ai sensi dell'art. 141 e seguenti del T. U. 18 agosto 2000 n. 267. Su tale ricostruzione è parametrata la figura del Commissario straordinario del Consorzio di bonifica, poiché la legge regionale è del tutto chiara nel porre un limite alla sua durata in carica – 360 giorni – ritenuti sufficienti per indire le procedure elettorali della nuova assemblea consortile e nel gestire l'ordinaria amministrazione – primo fra tutti la riscossione delle quote ordinarie dei beneficiari del Consorzio” (cfr. Cons. Stato 26 giugno 2020, n. 4099).

Le Amministrazioni convenute obiettano che la redazione di un nuovo Piano di classifica sarebbe necessario per la determinazione dell'effettiva consistenza del

corpo elettorale, il che consentirebbe di scegliere i candidati, da parte di tutti gli aventi diritto al voto. E tali attività non potrebbero essere svolte dalla Deputazione amministrativa e dal Consiglio dei Consorziati, come reclamano i ricorrenti, poiché per eleggere gli organi occorrerebbe prioritariamente determinare la base elettorale. Sennonché rileva in contrario il Collegio che il Piano di classifica, secondo quanto emerge dallo stesso Statuto consortile, rientra nelle competenze esclusive del Consiglio dei delegati ed è volto a stabilire *“il riparto delle spese di manutenzione ed esercizio delle opere in gestione al Consorzio, nonché delle spese generali di funzionamento”* (art. 12 dello Statuto).

Diversamente l'assemblea dei consorziati *“è costituita da tutti i proprietari di immobili siti nel comprensorio consortile, iscritti nel catasto del Consorzio, che godano dei diritti civili e siano in regola con il pagamento dei contributi consortili”* (art. 7 dello Statuto).

Ne consegue che ai fini della convocazione delle elezioni risulta necessario il solo aggiornamento della base catastale idonea a determinare l'identità dei consorziati legittimati a prendere parte all'assemblea, senza necessità di adottare un nuovo Piano di classifica come invece previsto nella gravata delibera della Giunta regionale.

Tale aggiornamento peraltro dovrebbe comportare un'attività ricognitiva e priva di contenuti discrezionali, in linea con le prerogative commissariali disegnate dalla citata legge regionale n. 4/2003.

Allo stesso modo deve ritenersi che non sia in linea con la ripetuta disposizione della legge regionale l'attribuzione al presidente della Regione del potere di adottare ulteriori decreti di nomina una volta scaduti i relativi termini.

L'art. 32, co. 2, infatti prevede che il decreto del Presidente della Regione di nomina del Commissario straordinario sia sempre preceduto da una deliberazione della Giunta regionale, con la conseguenza che le eventuali ulteriori nomine, da ritenere comunque eccezionali e derogatorie rispetto all'ordinario assetto, non

possano costituire un'iniziativa del solo Presidente della Regione ma richiedano sempre il coinvolgimento della Giunta.

In definitiva il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti e la delibera impugnata deve essere annullata, unitamente al decreto del presidente della Regione Campania n. 35/2022 per quanto di ragione, nella parte in cui attribuisce al Commissario straordinario compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli individuati dall'art. 32, co. 3, della l.r. n. 4/2003 e all'aggiornamento della base catastale del territorio consortile; nonché nella parte in cui attribuisce al Presidente della Regione, in assenza della previa deliberazione della Giunta regionale, il potere di nominare ulteriori commissari una volta decorsi i termini di permanenza in carica dei precedenti Commissari straordinari.

In considerazione della parziale novità delle questioni trattate le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie in parte e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nelle parti e nei limiti indicati in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti costituite le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF

Giuseppe Esposito, Consigliere

Domenico De Falco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO