

Publicato il 10/06/2021

N. 00890/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00870/2019 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 Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 870 del 2019, proposto da

Comune di Ostuni, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Tanzarella e Mary Capriglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Caggiula, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudia Pellicciari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Magistro Domenico, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Marcorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento/declaratoria di nullità

della deliberazione n. 2 del 2.4.2019 del Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte, di approvazione del bilancio del Consorzio inerente la situazione finanziaria al 31.12.2018; e per l'accertamento e la declaratoria

della inesistenza di poteri in capo al dott. Magistro Domenico quale Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte, Regione Puglia e Magistro Domenico;

Visto l'art. 84, commi 5 e 6, del D.L. n. 18/2020;

Visto l'art. 4 del D.L. n. 28/2020;

Visto l'art. 25 del D.L. 28 Ottobre 2020 n. 137, come modificato dal D.L. 1° aprile 2021, n. 44;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2021 il Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Ostuni espone quanto segue.

Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale Pugliese n. 289 del 7.10.1978 veniva istituito il Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte tra i Comuni di Ostuni, Locorotondo, Putignano, Villa Castelli, Ceglie Messapica, Martina Franca e l'Associazione Nazionale Agricoltura e Turismo al quale, successivamente alla sua costituzione, aderivano altri Enti locali e segnatamente la Provincia di Taranto e i Comuni di Fasano, Cisternino, Francavilla Fontana, San Michele Salentino, Massafra e Mottola.

Successivamente, stante l'inattività del Consorzio, la Regione Puglia prendeva atto dell'impossibilità del suo funzionamento, ponendolo in liquidazione con deliberazione G.R. n. 2686 dell'1.7.1991.

Con la stessa D.G.R. (e successivo Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 491 del 16.7.1991) veniva nominato Commissario Liquidatore il sig. Michele Perrone. A seguito di rinuncia di questi, con Decreto n. 278 del 29.6.1992, il Presidente della Giunta Regionale Pugliese nominava il dott. Luigi Maggio, assegnandogli 90 giorni per l'estinzione del Consorzio medesimo.

Con deliberazione n. 1 del 29.6.1995 il Commissario Liquidatore dichiarava il dissesto dell'Ente, accertando passività per un importo di L. 2.359.330.402 per somme arretrate dovute al personale (nel frattempo collocato presso gli Enti facenti parte del Consorzio) e L. 465.738.250 per somme dovute a creditori chirografari.

L'incarico di Commissario Liquidatore attribuito al dott. Luigi Maggio veniva più volte prorogato, sino al decesso di questi (avvenuto il 5.3.2002); sicché, con deliberazione n. 2045/2002, la Giunta Regionale Pugliese nominava nuovo Commissario Liquidatore il dott. Domenico Magistro. Il termine dell'incarico veniva fissato al 31.12.2002.

Il Commissario Liquidatore del Consorzio promuoveva una serie di azioni per ottenere il pagamento di somme da parte degli Enti Locali partecipanti al Consorzio; parallelamente stipulava transazioni con alcuni dei Comuni consorziati, sciogliendoli dai propri obblighi (come si ricava dalla deliberazione commissariale n. 2/2019).

Da ultimo, con la epigrafata deliberazione n.2/2019, il Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte - dott. Domenico Magistro - approvava la situazione finanziaria del Consorzio alla data del 31.12.2018, riscontrando un disavanzo pari a € 1.042.403,83, riveniente per la massima parte da compensi legali che sarebbero maturati prima del dissesto (€ 217.448,53) e nel periodo successivo alla nomina del dott. Magistro (€ 471.569,75), oltre ad € 140.500,00 a titolo di *“compensi per consulenze contabili e fiscali e di gestione amministrativa del Consorzio (periodo 2004-2019)”*.

1.1. Il Comune di Ostuni è quindi insorto avverso la citata deliberazione commissariale n. 2 del 2.4.2019, manifestando interesse a ottenere l'annullamento del bilancio, nonché chiedendo l'accertamento dell'inesistenza dei poteri di Commissario Liquidatore in capo al dott. Domenico Magistro, rassegnando le censure di seguito sintetizzate.

I. Nullità della deliberazione n. 2/2019 per violazione dell'art. 21-septies L. 241/1990. Richiesta di declaratoria di difetto di attribuzione in capo al dott. Domenico Magistro.

II. In subordine. Violazione degli artt. 156 e 164 T.U.L.C.P. e dei principi espressi dal Consiglio di Stato in relazione al recesso dei soci dal Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte. Violazione dell'art. 97 Costituzione: ingiustizia manifesta. Violazione del principio di proporzionale responsabilità solidale degli enti consorziati.

III. In subordine. Violazione di divieto di nuove operazioni.

Il Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte e il controinteressato Magistro Domenico si sono costituiti in giudizio in data 1.7.2019, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Anche la Regione Puglia, in data 9.12.2019, si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Con ricorso notificato in data 11.3.2021 (e successivamente depositato in giudizio), il Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ex art. 41 c.p.a., chiedendo che il T.A.R., ai sensi dell'art. 367, comma 1, c.p.c. sospenda il giudizio, attesa la necessità di una pronuncia della Suprema Corte *“per l'individuazione del plesso giurisdizionale competente a pronunciarsi sulla domanda proposta dal Comune di Ostuni in ordine all'accertamento circa la cognizione di una controversia concernente l'esistenza dell'obbligo contributivo in capo al Comune facente parte di un Consorzio con riferimento alle somme relative al periodo temporale successivo all'apertura della fase di liquidazione del Consorzio: in particolare si chiede se sia confermabile l'orientamento (Ordinanza 22.12.2009 n. 26972) espresso da codesta Suprema Corte anche con specifico riferimento al motivo di ricorso con il quale si contesta la decadenza del liquidatore dell'incarico per (presunta) scadenza del termine”*.

Nella pubblica udienza dell'11.5.2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. In limine, il regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal Consorzio resistente è manifestamente infondato. Invero, osserva il Collegio che l'art. 367, comma 1, c.p.c., richiamato dal comma 1 dell'art. 10 c.p.a. per l'ipotesi di proposizione di regolamento preventivo di giurisdizione, prevede che il Giudice davanti a cui pende la causa *“sospende il processo se non ritiene l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione della giurisdizione manifestamente infondata”*.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che non si debba far luogo alla sospensione del presente giudizio per infondatezza manifesta della contestazione della giurisdizione del G.A..

2.1. Osserva, il Tribunale che, col primo motivo del ricorso introduttivo, il Comune di Ostuni ha chiesto dichiararsi la nullità (ovvero disporsi l'annullamento) della deliberazione n. 2 del 2.4.2019, con la quale il Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte, dott. Domenico Magistro, ha approvato il bilancio inerente la situazione finanziaria al 31.12.2018, chiedendo al Tribunale di accertare e dichiarare l'inesistenza dei poteri di liquidatore in capo al predetto dott. Magistro.

Quanto agli altri motivi di gravame, con memoria depositata il 10.04.2021, il Comune di Ostuni ha dichiarato di rinunciare espressamente ai motivi II e III del ricorso introduttivo (con i quali si sono censurati – rispettivamente – le modalità di riparto del passivo e la violazione del divieto di nuove azione da parte del Liquidatore).

2.2. Così delimitato il *“thema decidendum”*, a seguito della precisazione effettuata dal Comune ricorrente con la memoria suindicata, il Tribunale ritiene che il petitum sostanziale sotteso al ricorso investa l'atto di organizzazione dell'Ente Pubblico *“Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte”* concretizzatosi nell'approvazione del bilancio consuntivo inerente la situazione finanziaria al 31.12.2018, contestandosi - peraltro - non già il potere della Liquidatela di esigere dai soci e dagli ex soci del Consorzio le somme destinate a ripianare il disavanzo esistente, ossia un atto a contenuto vincolato, ma la possibilità per la stessa di esercitare tale potere organizzativo nonostante sia (asseritamente) intervenuta la scadenza del mandato.

Da tanto discende l'inconferenza del richiamo, espresso dalla difesa del Consorzio resistente, all'ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione n.26972/2009, riguardando quest'ultima una (diversa) controversia avente ad oggetto (unicamente) l'obbligo di un Comune consorziato di contribuire alle spese sostenute dal Consorzio, ovvero alla determinazione dell'entità del contributo dovuto.

Osserva il Tribunale che giurisdizione del Giudice Amministrativo può pacificamente ritenersi sussistente ove concorrano il presupposto soggettivo, consistente nel rientrare il soggetto procedente fra le *“Pubbliche Amministrazioni”* e il presupposto oggettivo, consistente nell'avere la controversia a oggetto non qualsivoglia atto o

attività dei soggetti suindicati, ma atti o condotte riconducibili all'esercizio delle funzioni istituzionali del soggetto pubblico procedente (cfr. Cassazione Civile., Sezioni Unite, 24 luglio 2013, n. 17935; Consiglio Stato, sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1299).

In ordine al presupposto soggettivo, non vi sono dubbi che il Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte, sia un Ente Pubblico.

E' pacifico in giurisprudenza il principio secondo cui il Consorzio ex art. 31 T.U.E.L. - D. Lgs. n. 267/2000 - è una particolare forma associativa prevista dalla legge, avente natura di Ente pubblico, "per la gestione associata di uno o più servizi" nonché "per l'esercizio associato di funzioni", essendo preordinato alla realizzazione di un servizio o di una funzione pubblica tale da assicurare, date le circostanze del caso concreto e previa valutazione delle necessità del territorio, maggiore affidamento di riuscita rispetto ad una gestione diretta lasciata alle amministrazioni singolarmente (T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, 13/05/2010, n. 2388).

Esso è in sostanza un Ente pubblico strumentale dell'Ente Locale, al quale possono aderire anche altri Enti pubblici quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti ai sensi dell'art. 31, comma 1 T.U.E.L., disciplinato dal diritto pubblico e non dal diritto privato, di talché la sua attività si svolge attraverso atti amministrativi, compresa l'attività concernente la costituzione ed il funzionamento degli organi statutari, coinvolgendo l'assetto organizzativo e quindi l'esercizio di potestà pubblicistiche (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, 1 dicembre 1994, n. 10239). Peraltro, come precisato dal Consiglio di Stato (Sez. V, 08/10/2008, n. 4952) "l'accordo dal quale trae origine un consorzio tra comuni (art. 31 del T.U.E.L. - D. Lgs. n. 267/2000), rientra nell'ampia categoria generale degli accordi fra amministrazioni pubbliche, previsti dall'art. 15 della legge n. 241/1990. In virtù degli espressi richiami di cui al comma 2 di tale articolo, ne discende da un lato l'applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili e dall'altro la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi" ai sensi dell'art. 11, c. 5, della stessa legge n. 241/1990. Ciò comporta che, in linea di principio, i rapporti instaurati tra amministrazioni aderenti e consorzio ed il loro svolgimento - che abbraccia la fase attuativa dell'accordo concluso - ricadono nella sfera di giurisdizione del giudice amministrativo".

Dal punto di vista oggettivo, la controversia in esame ha ad oggetto l'atto di approvazione del bilancio inerente la situazione finanziaria del Consorzio al 31.12.2018, ossia un atto a contenuto organizzativo - anzi di massima espressione del potere organizzativo riconosciuto all'Ente pubblico - e, in particolare, la permanenza o meno di tale potere in capo al Commissario Liquidatore dopo la scadenza del suo incarico.

Il Tribunale non ha, quindi, alcun dubbio circa la sussistenza della giurisdizione generale di legittimità del G.A. in ordine al sindacato sulla delibera approvativa del bilancio odiernamente impugnata, sia avuto riguardo alla natura di Ente pubblico del Consorzio resistente, sia avuto riguardo alla natura oggettiva dell'atto di approvazione del bilancio (manifestazione dell'esercizio del potere pubblico in materia di organizzazione dell'Ente).

3. Effettuata tale precisazione, può quindi essere esaminato il primo motivo di ricorso.

In primo luogo, non è conferente il richiamo, espresso nel ricorso, alla sanzione di nullità di cui all'art.3 della L. n. 293/1994, dato che tale disciplina al comma 2 consente agli organi scaduti di adottare gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili e tra questi ultimi rientra anche l'atto di approvazione del bilancio consuntivo, in quanto atto di ordinaria attività della liquidatela, oltre che urgente e indifferibile.

3.1. Quanto alla durata e permanenza dell'incarico della Liquidatela al momento dell'adozione della impugnata delibera commissariale n.2/2019, osserva il Collegio che, dagli atti depositati in giudizio, risulta quanto segue:

- con la delibera della G.R. Pugliese n.2686 del 1.7.1991 è stata disposta la nomina del Commissario Liquidatore (senza la previsione di specifici termini di durata);
- con decreto del Presidente della G.R. n. 491 del 16.7.1991 si confermava tale nomina;
- con la delibera n. 04 del 29.6.1995 il (subentrato) Commissario Liquidatore dichiarava il dissesto dell'Ente ai sensi dell'art. 21 D.L. n. 8/1993, convertito nella L. 68/1993;
- con la delibera della G.R. Pugliese n. 2045/2002 il Sig. Magistro Domenico veniva nominato Commissario Liquidatore indicandosi la durata dell'incarico sino al 31.12.2002;
- con la delibera della G.R. Pugliese n. 1369/2003 si disponeva la proroga dell'incarico sino al 31.12.2004;
- l'art. 43 L.R. n. 19/2010 disponeva la proroga delle funzioni commissariali fini al 31.12.2011;
- la Regione Puglia, con nota dell'11.10.2011 e con nota del 3.5.2012, riscontrando la nota del Commissario Liquidatore n. 006 del 13.7.2011 - proprio sulla questione della permanenza di detto incarico - confermava la regolarità e la legittimità delle iniziative dallo stesso poste in essere.

3.2. In punto di diritto è sufficiente richiamare i principi - del tutto condivisibili - espressi dal Tribunale di Brindisi, con ordinanza (del 03/06/2020) emessa ai sensi dell'art.102 c.p.c., sul ricorso R.G. n. 3023/2018 proposto dal Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte, rilevandosi che "ai sensi dell'art. 43, comma1, della legge n. 19/2010, le funzioni del Commissario liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territorio dei Trulli e delle Grotte sono state prorogate sino al 31.12.2011 e che secondo la giurisprudenza di legittimità formatasi in altro caso di gestione commissariale, la mancata ulteriore proroga del termine non comporta l'automatica cessazione della gestione liquidatoria, in ragione della sua natura non perentoria ma meramente sollecitatoria, con la conseguenza che la prorogatio di fatto del pubblico funzionario non può essere esclusa nel caso in cui manchi un'espressa previsione di decadenza dall'incarico (cfr. Cass. civ. n. 6437/95; Cass. civ. n. 10111/1994). Nel caso di specie non risulta che dopo il

31.12.2011 sia stato nominato un Commissario liquidatore diverso da Magistro Domenico, né che sia stata prevista l'espressa decadenza di questi dall'incarico. Ne consegue che non può escludersi una prorogatio di fatto”.

3.3. A tanto aggiungasi che la Regione Puglia ha prodotto in giudizio una serie di documenti dai quali emerge la esplicita ratifica operata da quest'ultima dell'attività posta in essere dal Commissario Liquidatore (emblematica in tale senso è la mail della Sezione Raccordo al Sistema Regionale - Servizio Enti Locali del 6.7.2017 con la quale, riscontrandosi una richiesta del Centro di Tesoreria del Banco di Napoli circa i poteri del Commissario Liquidatore, si è precisato che *“dalla documentazione agli atti di questo Servizio il dott. Domenico Magistro continua ad espletare, di fatto, l'attività di Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale del Territori dei Trulli e delle Grotte di Martina Franca”*).

4. Le considerazioni innanzi esplicitate consentono - quindi - al Collegio di ritenere la legittimità, sotto i profili evidenziati nel primo motivo di ricorso, dell'impugnata deliberazione commissariale n.2/2019, con la quale il Commissario Liquidatore del Consorzio Interprovinciale dei Trulli e delle Grotte ha approvato il bilancio inerente la situazione finanziaria dell'Ente medesimo al 31.12.2018.

Il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

Sussistono i presupposti di legge (fra cui la particolare complessità e novità della controversia) per disporre la compensazione integrale fra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 11 maggio 2021, svolta da remoto mediante applicativo Microsoft Teams, con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Referendario

L'ESTENSORE

Patrizia Moro

IL PRESIDENTE

Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO