

La Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata in materia di bonifica, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme che hanno istituito un unico consorzio di bonifica per l'intero territorio regionale ed ha dichiarato fondate quelle relative al subentro del nuovo consorzio nelle proprietà dei consorzi disciolti.

Corte costituzionale, sentenza 17 luglio 2018, n. 160 – Pres. Lattanzi, Red. Amato

Bonifica – Consorzi – Basilicata – Istituzione nuovo consorzio – Subentro nelle proprietà dei consorzi disciolti – Violazione di principi costituzionali su proprietà ed espropriazione – Incostituzionalità.

Bonifica – Consorzi – Basilicata – Istituzione nuovo consorzio – Subentro nei rapporti di lavoro dei consorzi disciolti – Assenza di specifiche contestazioni – Questione manifestamente inammissibile di costituzionalità.

Bonifica – Consorzi – Basilicata – Istituzione di unico consorzio di bonifica regionale – Scioglimento dei consorzi esistenti – Violazione di principi di legislazione concorrente e di competenza esclusiva dello Stato – Questioni infondate di costituzionalità.

È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), sollevato con l'ordinanza indicata in epigrafe (1).

È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe (2).

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, secondo comma, lettera l), 117, terzo comma, e 118, quarto comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con l'ordinanza indicata in epigrafe (3).

(1-3) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2017 in materia di consorzi di bonifica – ha dichiarato infondate le q.l.c. rivolte nei confronti della istituzione di unico consorzio di bonifica sull'intero territorio regionale, mentre ha giudicato in parte inammissibili e in parte fondate quelle riferite alla disciplina del subentro del nuovo consorzio nei rapporti giuridici facenti capo ai consorzi disciolti.

Le norme sottoposte al vaglio di costituzionalità sono, più specificamente, gli artt. 2, 31, 32 e 33, commi 1-4, della legge regionale 11 gennaio 2017, n. 1, i quali stabiliscono:

- a) che l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di Bonifica della Basilicata" (art. 2);
- b) che con l'entrata in vigore della suddetta legge sono sciolti e posti in liquidazione i tre consorzi di bonifica esistenti ed il Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri, costituito con D.P.R. 26 novembre 1969 (art. 31);
- c) che in via transitoria i disciolti consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario continuano a svolgere tutte le attività e funzioni statutarie fino al 31 dicembre 2017 (art. 32);
- d) che a decorrere dal 1° gennaio 2018 il nuovo consorzio di bonifica subentra nelle attività, funzioni, gestione ed utilizzazione delle opere, proprietà e diritto d'uso dei beni immobili, proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati, già facenti capo ai consorzi disciolti (art. 33, comma 1);
- e) che a decorrere dal 1° gennaio 2018 il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2017 nei ruoli organici dei disciolti consorzi è trasferito nei ruoli organici del nuovo consorzio di bonifica e che gli operai già assunti con rapporto a tempo determinato dai disciolti consorzi per i lavori di carattere stagionale hanno diritto di precedenza nell'assunzione sia con nuovo contratto a tempo determinato che con contratto a tempo indeterminato, con la medesima qualifica (art. 33, commi 2-4).

In punto di fatto la questione di costituzionalità trae origine dal ricorso proposto dinanzi al T.a.r. per la Basilicata dal Consorzio di miglioramento fondiario Valle d'Agri, oggetto di scioglimento, avverso alcuni atti applicativi della legge censurata, relativi alla nomina del commissario unico liquidatore e della consulta del nuovo consorzio di bonifica.

Il T.a.r. adito, con l'ordinanza n. 66 del 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei richiamati articoli della legge regionale della Basilicata n. 1 del 2017 in quanto gli stessi:

- f) violerebbero in primo luogo l'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio, ed in particolare con il principio – desumibile dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) – della concorrenza dell'intervento pubblico e privato, la quale si manifesta nella compresenza di enti pubblici, come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario;
- g) sarebbero, inoltre, violati gli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e 18 Cost., poiché sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva statale nella materia

dell'ordinamento civile con l'esclusione della facoltà dei privati, proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario, di associarsi in consorzio, come previsto dall'art. 71 del r.d. n. 215 del 1933 e dall'art. 863 codice civile;

- h) si porrebbero, altresì, in contrasto con gli artt. 41, 42 e 43, Cost. poiché la successione del neoistituito Consorzio di bonifica della Basilicata nei rapporti giuridici e amministrativi dei consorzi soppressi, ivi compresa la titolarità dei beni eventualmente posseduti, avverrebbe al di fuori di una procedura ablativa per ragioni di interesse pubblico e senza alcuna corresponsione di indennizzi;
- i) sarebbe, infine, violato l'art. 118, quarto comma, Cost., secondo il quale le Regioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

II. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha partitamente esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con riferimento a tre blocchi di norme, giungendo a ritenere inammissibili le questioni poste nei confronti della disciplina del subentro nei rapporti con il personale (di cui all'art. 33, commi 2-4), infondate le q.l.c. articolate nei confronti della istituzione di un unico consorzio regionale (di cui agli artt. 2, 31 e 32) e invece fondata la q.l.c. articolata nei confronti del subentro nei beni dei consorzi disciolti (di cui all'art. 33, comma 1).

A tali risultati la Corte giunge sulla base del seguente percorso argomentativo:

- j) in relazione all'art. 33 commi 2-4 (pronuncia di inammissibilità):
 - j1) deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017: infatti, ancorché le censure del giudice rimettente siano formalmente indirizzate verso il complessivo dettato normativo dell'art. 33, tuttavia le argomentazioni illustrate nell'ordinanza sono espressamente riferite al solo primo comma di tale disposizione;
 - j2) viceversa, nessuna osservazione è stata formulata dal giudice *a quo* in ordine alla ulteriore disciplina dettata dai successivi commi 2, 3 e 4: in particolare, difetta qualsiasi riferimento ai contenuti normativi specificamente introdotti da tali disposizioni e, *a fortiori*, manca qualsiasi argomentazione a sostegno delle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati;
- k) in relazione agli artt. 2, 31 e 32 (pronuncia di infondatezza):

- k1) con l'inclusione dell'intero territorio regionale all'interno di un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio, il legislatore regionale ha provveduto alla riforma dei consorzi di bonifica, prevista dall'art. 27 del decreto-legge 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, dando attuazione ai criteri di riordino definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che prevedono il potere regionale di delimitare i comprensori di bonifica e di provvedere alla loro unificazione;
- k2) l'unificazione dei comprensori dei consorzi di bonifica realizzata dalla Regione Basilicata appare coerente con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica, che devono essere correlati con concrete esigenze di trasformazione di un determinato territorio; infatti l'unificazione del comprensorio di bonifica non comporta una generalizzata sottoposizione del territorio ai vincoli di bonifica, ma risulta solo prodromica rispetto all'adozione del piano generale di bonifica, che è lo strumento con cui la Regione provvede a definire le modalità e i contenuti degli interventi in coordinamento con gli strumenti di pianificazione della Regione stessa e degli enti locali; né è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'uso da parte della Regione Basilicata dello strumento legislativo, anziché del procedimento amministrativo, con tutte le implicazioni che l'adozione di tale procedimento avrebbe portato con sé per la tutela degli interessi coinvolti;
- k3) lo scioglimento del consorzio di miglioramento fondiario e la contestuale costituzione del consorzio di bonifica della Basilicata non determinano la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario; va escluso, infatti, che dall'assunzione di tutte le attività e le funzioni dei preesistenti consorzi in capo a quello istituito dall'art. 2 della l.r. in esame discenda alcun divieto per i soggetti privati interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio; viceversa, il tenore letterale delle disposizioni censurate, interpretate alla luce dei principi costituzionali, comporta soltanto la soppressione dell'esistente consorzio di miglioramento fondiario, ricorrente nel giudizio *a quo*, senza che ciò pregiudichi o comprima il

futuro dispiegarsi dell'autonomia privata in forme consortili, anche nel settore del miglioramento fondiario;

k4) da quanto precede discende anche la non fondatezza della censura relativa alla violazione del principio fondamentale della necessaria concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica; non essendo preclusa la possibilità di costituire nuovi consorzi di miglioramento fondiario, risulta rispettato il principio della compresenza di enti pubblici, quali i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, quali i consorzi di miglioramento fondiario.

l) In relazione all'art. 33, comma 1 (pronuncia di fondatezza):

l1) la disposizione censurata prevede il subentro del nuovo consorzio unico della Basilicata in tutte le attività e funzioni in precedenza svolte dai disciolti consorzi: nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere pubbliche di bonifica ed irrigazione presenti sul territorio regionale, nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali, nonché nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali, anche registrati, già nella disponibilità dei preesistenti consorzi e nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge regionale in esame si afferma espressamente che «lo scioglimento e la messa in liquidazione consente al nuovo Consorzio di partire senza la zavorra dei debiti e del contenzioso e consente altresì di partire con un bilancio spurgo di residui»;

l2) la disciplina della fase liquidatoria dei preesistenti consorzi, contenuta nel censurato art. 33, comma 1, appare coerente con questi obiettivi; esso tuttavia regola la liquidazione secondo modalità del tutto eccentriche e derogatorie rispetto alla disciplina statale in tema di soppressione di enti non solo pubblici, ma anche privati; la disposizione in esame prevede, infatti, la sottrazione di una parte rilevante del patrimonio attivo dei consorzi soppressi, che viene trasferita *ope legis* al nuovo consorzio di bonifica della Basilicata;

l3) con il trasferimento dell'attivo patrimoniale al nuovo consorzio il legislatore regionale ha introdotto una limitazione al soddisfacimento delle ragioni dei creditori dei singoli consorzi, in contrasto con il principio generale della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto e della destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori (artt. 2614 e 2615 cod. civ.);

l4) l'art. 33, primo comma, in esame ha, dunque, regolato l'avocazione ad un soggetto pubblico dei beni e delle attività di altri soggetti, anche privati,

con una disciplina contrastante con quella stabilita dalla legge dello Stato, che è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata; l'ineludibile uniformità su tutto il territorio nazionale di tale disciplina, nonché dei suoi contenuti, la collocano in quell'ordinamento civile che, non a caso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è materia di competenza esclusiva dello Stato.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

m) sulla bonifica, i consorzi di bonifica (di cui all'art. 862 c.c. – che ne afferma la personalità giuridica pubblica - e r.d. 13 febbraio 1933, n. 215) e i consorzi di miglioramento fondiario (di cui all'art. 863 c.c., che ne afferma la personalità giuridica privata) si vedano in dottrina: A. ABRAMI, *Consorzi di bonifica integrale*, in *Novissimo dig.*, appendice II, Torino, 1980, 482; A. CLARIZIA, *Bonifica*, in *Encicl. giur.*, Treccani, Roma, 1988, vol. V; C. LEGA, *Diritto della bonifica*, Milano, 1992; A. PACE e S. CADEDU, *Il mutato ruolo (e la permanente centralità) dei consorzi di bonifica nell'evoluzione della disciplina delle «funzioni di bonifica»* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 53; A. D'ATENA, *La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 2002 n. 138 pp. 49-62; F. MODUGNO – A. CELOTTO, *Valore costituzionale permanente ed attuale della bonifica a fronte della funzionalità e della sussidiarietà* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 2002 n. 138 pp. 63-88; A. JANNARELLI, commento all'art. 862 libro III della proprietà in E. GABRIELLI (a cura di) *Commentario al codice civile*, Torino, 2012; A. JANNARELLI, commento all'art. 863 libro III della proprietà in E. GABRIELLI (a cura di) *Commentario al codice civile*, Torino, 2012;

n) sui consorzi di bonifica, in giurisprudenza:

n1) Cass. civ., sez. un., ordinanza 20 gennaio 2017, n. 1548 in *Foro it.*, 2017, I, 1267, con nota di D'AURIA (cui si rinvia per ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza), secondo cui “*posto che i consorzi di bonifica sono enti pubblici economici, benché di rilevanza locale, e che ad essi non è applicabile la disciplina del d.leg. 267/00 sugli agenti contabili degli enti locali, gli amministratori di tali enti non sono soggetti all'obbligo di presentazione del conto giudiziale; non spetta, di conseguenza, alla Corte dei conti di sottoporre gli amministratori di un consorzio alla propria giurisdizione di conto*”; nella citata nota di commento di D'AURIA si evidenzia come “*la massima è il risultato di tre fattori: la natura di enti pubblici economici dei consorzi di bonifica, talché essi svolgono attività a carattere privatistico e a contenuto economico-*

imprenditoriale; l'esclusione di tali enti, benché di rilevanza locale, dal campo di applicazione del t.u. 267/00 sull'ordinamento degli enti locali (che non riguarda, per espressa sua previsione [art. 2, 2° comma], i consorzi «aventi rilevanza economica e imprenditoriale» cui partecipano enti locali), con riguardo, in particolare, alle norme sulla responsabilità contabile dei tesoreri e agenti (circostanza, questa, cui si aggiunge la mancanza di altre norme che espressamente dispongano l'assoggettamento dei tesoreri dei consorzi di bonifica alla verifica giudiziale della loro gestione davanti alla Corte dei conti); la provenienza privata (dagli associati) delle risorse finanziarie amministrare dai consorzi, onde manca, malgrado la natura tributaria dei contributi consortili, il presupposto — vale a dire il «maneggio» di risorse pubbliche — per poter qualificare come agenti contabili i gestori di tali risorse e sottoporli alla giurisdizione contabile”;

- n2) Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 66 in *Giur. costit.*, 1992, 362, che ha respinto le q.l.c. formulate avverso la legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16;
 - n3) Corte cost., 24 luglio 1998, n. 326 in *Cons. Stato*, 1998, II, 1061; *Giur. it.*, 1998, 2233, con nota di MODUGNO, ove si afferma che “*benché qualificati dalla legislazione di base (art. 55 r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 e art. 862 c.c.) come persone giuridiche pubbliche e assoggettati ai poteri di conformazione, vigilanza e tutela dell'autorità amministrativa, in una sorta di assorbimento nell'apparato pubblico di soggetti collettivi, proprio del clima giuridico dell'epoca di regolamentazione, i consorzi di bonifica hanno un doppio volto ed una duplice funzione: da un lato sono espressione, seppur resa legislativamente obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nella bonifica e sono pertanto amministrati da organi espressi dalla collettività dei titolari (a volte integrati, in virtù di leggi regionali, da rappresentanti di regione e/o degli enti territoriali); dall'altro lato sono soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione dell'autorità ora regionale”;*
- o) sulla soppressione (poi rientrata) di consorzi aventi natura privatistica in Regione Lombardia, si vedano:
- o1) Cass., sez. un., 8 febbraio 2006, n. 2635, secondo cui “*la l. reg. Lombardia 7/2003, detta una nuova disciplina dei consorzi di bonifica, con abrogazione della precedente dettata dalla l. reg. 59/1984, stabilendo, in particolare, con riferimento ai consorzi non disciolti in applicazione della citata l. reg. 59 del 1984 (prevedente la soppressione ex lege dei consorzi irrigui di carattere privato), che l'istituzione, per ciascun comprensorio, del consorzio di bonifica ente pubblico non priva di autonomia e di funzioni i preesistenti consorzi di irrigazione ed i consorzi di*

miglioramento fondiario operanti all'interno del comprensorio. Tale ius superveniens - in quanto esclude l'effetto di affievolimento ex lege del diritto soggettivo perfetto dei consorzi irrigui privati - per un verso conferma la giurisdizione del g.o. originariamente adito nelle controversie aventi ad oggetto il diritto soggettivo di tali enti privati ad esistere, diritto minacciato, appunto, da atti della regione Lombardia adottati in attuazione della ora abrogata, legge regionale; per altro verso, rende manifestamente inammissibile per sopravvenuta irrilevanza la q.l.c., sollevata in relazione alla precedente legge regionale, avente ad oggetto il dubbio se l'adozione di una disciplina regionale prevedente la soppressione generalizzata per legge dei consorzi sia compatibile, in particolare, con la riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia ordinamento civile, ai sensi del nuovo art. 117 cost.";

- o2) Corte cost., 22 luglio 2004, n. 263, secondo cui *"deve essere disposta la restituzione al remittente degli atti relativi alla q.l.c. dell'art. 6 comma 2 l. reg. Lombardia 26 novembre 1984 n. 59, censurato, in riferimento agli art. 3, 18, 117 e 118 cost., nella parte in cui dispone che <i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. 13 febbraio 1933 n. 215>, in quanto, successivamente all'emanazione dell'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore la l. reg. della Lombardia 16 giugno 2003 n. 7, il cui art. 4 stabilisce, al comma 3, che <l'istituzione del consorzio di bonifica non priva di autonomia e di funzioni i preesistenti consorzi di irrigazione ed i consorzi di miglioramento fondiario operanti all'interno dei comprensori di bonifica e non disciolti in applicazione della l. reg. 26 novembre 1984 n. 59>, ma <comporta per questi l'obbligo di non realizzare opere incompatibili con le previsioni del piano comprensoriale di bonifica e di effettuare le opere di loro competenza individuate dal piano stesso ed ammesse o ammissibili ai finanziamenti di cui all'art. 21>, sicché si rende necessaria una nuova valutazione, da parte del giudice a quo, della persistente rilevanza della q.l.c. così come sollevata"*;
- p) sulla qualificazione dei contributi spettanti ai consorzi di bonifica, in relazione all'attività per la quale essi sono obbligatoriamente costituiti, come tributi e la conseguente devoluzione delle relative controversie (insorte dopo il 1° gennaio 2002), al giudice tributario, in applicazione dell'art. 2 d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, nel testo modificato dall'art. 12 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 (il quale ha esteso la giurisdizione tributaria a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie), cfr. Cass., sez. un., 3 maggio 2016, n. 8770, secondo cui *"l'attribuzione alle commissioni tributarie - a norma dell'art. 2 d.lgs. n. 546 del 1992, come sostituito dall'art. 12, 2° comma, l. n. 448 del 2001 - della cognizione di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, ivi incluse,*

quindi, quelle in materia di contributi spettanti ai consorzi di bonifica, si estende ad ogni questione relativa all'an o al quantum del tributo, arrestandosi unicamente di fronte agli atti dell'esecuzione tributaria, sicché vi ricade anche l'eccezione di prescrizione dedotta tramite l'impugnazione della cartella esattoriale, che è atto prodromico all'esecuzione"; in termini analoghi Cass., sez. un., (ord.) 5 febbraio 2013, n. 2598; in precedenza, Cass., sez. trib., 10 aprile 2003, n. 5647, aveva ritenuto che la controversia avente ad oggetto il potere del consorzio di esigere i contributi spettanti ai consorzi di bonifica e, cioè, di prelievi direttamente imposti dalla legge per scopi d'interesse generale, si configura come inerente a un rapporto di natura tributaria, devoluta, per i giudizi promossi nel vigore dell'originario testo dell'art. 2 d.lgs. 546 del 1992 (il quale non includeva i rapporti attinenti ai contributi consortili fra quelli attribuiti alle commissioni tributarie), alla giurisdizione del giudice ordinario;

- q) sui requisiti di ammissibilità dell'ordinanza che solleva q.l.c., con riferimento alla c.d. autosufficienza, alla indicazione dei parametri ed alla motivazione *per relationem*, si veda da ultimo, [Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 19](#) (oggetto della [News US in data 7 febbraio 2018](#), cui si rinvia) e [Corte cost., 26 gennaio 2018, n. 9](#) (oggetto della [News US in data 8 febbraio 2018](#), con ampi riferimenti di giurisprudenza).