

Riordino dei Consorzi di bonifica e gestione delle passività pregresse: il caso Calabria

di Ettore Jorio

La vicenda

Il tentativo di riordino dei Consorzi di bonifica rappresenta, da tempo, uno dei terreni più significativi di intervento delle Regioni nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del territorio e della gestione delle risorse idriche. In diversi contesti regionali, tali processi sono stati affrontati attraverso operazioni di razionalizzazione che, pur incidendo sulla struttura degli enti, hanno generalmente garantito la continuità giuridica ed economico-finanziaria dei rapporti facenti capo ai soggetti soppressi, mediante meccanismi di subentro e di assorbimento delle passività.

Esperienze come quelle della Toscana e dell'Emilia-Romagna mostrano come i processi di riordino siano stati costruiti nel rispetto di un principio di continuità sostanziale tra il sistema preesistente e quello risultante dalla riforma, evitando soluzioni di discontinuità nella imputazione delle obbligazioni e nella rappresentazione dei debiti (Regione Toscana, l.r. n. 79/2012; Regione Emilia-Romagna, l.r. n. 42/1984 e successive modifiche).

Su questo sfondo si colloca il riordino dei Consorzi di bonifica avviato dalla Regione Calabria con la legge regionale n. 39 del 2023, che si inserisce formalmente nella medesima linea di semplificazione e razionalizzazione, ma presenta elementi di significativa differenziazione quanto alla gestione delle passività pregresse.

L'intervento normativo, fondato sulla soppressione di una pluralità di enti e sulla contestuale istituzione di un soggetto unitario, non sembra essersi accompagnato a una compiuta ricognizione dei rapporti attivi e passivi, né a una chiara disciplina del trasferimento delle obbligazioni. Ne è derivato un assetto nel quale il nuovo ente è stato

chiamato a operare immediatamente, mentre una parte rilevante del debito è rimasta allocata nelle procedure di liquidazione, determinando una possibile frattura tra esercizio della funzione e imputazione delle passività.

Tale configurazione solleva rilevanti questioni di ordine sistemico, soprattutto con riferimento alla continuità dei rapporti giuridici e alla coerenza della rappresentazione contabile. In particolare, la separazione tra ente operativo e masse debitorie riferibili ai soggetti soppressi appare idonea a porre in tensione i principi di veridicità, attendibilità e integrità dei bilanci pubblici, nonché le esigenze di tutela dei creditori e di coordinamento della finanza pubblica.

In tale prospettiva, il caso calabrese consente di interrogarsi, in chiave più generale, sui limiti ordinamentali delle operazioni di riordino degli enti pubblici quando esse incidano sull'imputazione sostanziale delle obbligazioni e sulla rappresentazione delle passività all'interno del sistema pubblico.

1. Oggetto dell'analisi

L'analisi che segue è diretta a verificare i profili di legittimità costituzionale, amministrativa e contabile della legge regionale Calabria n. 39/2023, recante il riordino dei Consorzi di bonifica, nonché della proposta di modifica normativa attualmente in discussione, con particolare riguardo alla gestione delle passività pregresse.

In particolare, occorre esaminare:

1. la coerenza giuridico-contabile dell'assetto delineato dalla legge regionale n. 39/2023;
2. la legittimità dell'attuale allocazione delle passività pregresse nelle procedure di liquidazione dei Consorzi soppressi;
3. i possibili profili di criticità costituzionale e i rischi giuridici connessi alla proposta di modifica normativa.

2. Il contesto normativo e la logica del riordino

La legge regionale della Calabria n. 39 del 2023 ha disposto la soppressione di undici Consorzi di bonifica e la contestuale istituzione di un ente unico, secondo una logica dichiaratamente orientata alla semplificazione organizzativa e alla razionalizzazione del sistema.

Tuttavia, il riordino non sembra essersi accompagnato a una compiuta ricognizione dei rapporti attivi e passivi facenti capo agli enti soppressi, né a una chiara disciplina del trasferimento delle passività pregresse. Ne è derivato un assetto nel quale il nuovo ente è stato chiamato a operare immediatamente, mentre una parte rilevante del debito è rimasta allocata nelle procedure di liquidazione, con evidenti ricadute sul piano della continuità dei rapporti, della tutela dei creditori e della rappresentazione contabile del passivo.

3. Quadro costituzionale e ordinamentale di riferimento

La disciplina si colloca nell'ambito:

- della competenza legislativa regionale residuale in materia di agricoltura e bonifica, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.;
- dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.;
- del principio dell'equilibrio di bilancio, di cui all'art. 81 Cost.;
- dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.;
- del sistema della responsabilità amministrativo-contabile, rilevante ai sensi dell'art. 103 Cost.

Vengono inoltre in rilievo i principi generali dell'ordinamento relativi a:

- continuità dei rapporti giuridici²;
- certezza dell'imputazione delle obbligazioni;
- veridicità, attendibilità e integrità della rappresentazione contabile;

- tutela dei creditori e dei lavoratori nei processi di riordino di enti pubblici³.

Il problema giuridico posto dal riordino non attiene, dunque, alla mera potestà regionale di intervenire sull'assetto organizzativo del settore, bensì alla compatibilità delle soluzioni adottate con i principi che governano la continuità dei rapporti obbligatori, la corretta imputazione delle passività e la trasparenza degli equilibri finanziari pubblici.

4. Natura giuridica dei Consorzi di bonifica

I Consorzi di bonifica sono generalmente qualificati come enti pubblici economici a base associativa, caratterizzati da una struttura pubblicistica ma dotati di autonomia patrimoniale e gestionale⁴.

Essi presentano, in particolare:

- a) una base consortile obbligatoria, fondata sulla partecipazione dei proprietari degli immobili ricadenti nel comprensorio;
- b) una finalità pubblica, connessa alla difesa del suolo, all'irrigazione, alla gestione idraulica e alla manutenzione del territorio;
- c) una autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile.

Tale natura mista comporta che, pur nel quadro pubblicistico di riferimento, assumano rilievo anche principi generali in tema di continuità delle obbligazioni, imputazione dei rapporti giuridici e responsabilità patrimoniale.

5. Passività pregresse e principio di continuità

Nel riordino di enti pubblici, costituisce principio generale quello per cui la soppressione dell'ente non determina, di per sé, l'estinzione delle obbligazioni già sorte². La cessazione del soggetto organizzativo non può tradursi in una dispersione del debito né in una discontinuità tale da compromettere i diritti dei terzi.

In questo quadro, la mancata ricognizione integrale delle posizioni attive e passive e la loro persistente allocazione in gestioni liquidatorie separate, a fronte dell'immediata operatività del nuovo ente, pongono un rilevante problema di coerenza ordinamentale. La separazione tra ente operativo e passività pregresse rischia infatti di determinare una dissociazione sostanziale tra esercizio della funzione e imputazione del debito, difficilmente conciliabile con i principi di continuità dei rapporti giuridici e di corretta rappresentazione contabile.

6. Tutela dei creditori e dei lavoratori

Le criticità emergono con particolare evidenza nei confronti dei soggetti titolari di pretese già maturate, tra cui lavoratori, fornitori e altri creditori qualificati.

Laddove la riorganizzazione produca un'incertezza sull'effettivo soggetto tenuto all'adempimento o renda eccessivamente difficoltosa la soddisfazione del credito, viene in rilievo un problema di effettività della tutela giurisdizionale.

In tal senso, una discontinuità meramente formale tra soggetto che esercita la funzione e masse debitorie riferibili al sistema precedente può risultare incompatibile, sul piano sostanziale, con i principi di continuità amministrativa e di tutela dei terzi³.

In questa direzione si colloca anche la giurisprudenza amministrativa più recente. In particolare, il TAR Calabria ha affermato che, in caso di soppressione di un ente pubblico con gestione liquidatoria, la soggettività dell'ente permane ai fini della definizione dei rapporti pregressi, mentre il nuovo ente subentra nei rapporti trasferiti ex lege, anche quando questi sussistano de iure⁵.

7. Profili contabili e corretta rappresentazione delle passività

Secondo i principi che governano la contabilità pubblica, le passività non possono essere occultate o sottratte alla corretta rappresentazione mediante costruzioni meramente formali¹.

Non appaiono pertanto coerenti con il sistema:

- forme di esternalizzazione solo apparente del debito;
- separazioni contabili prive di una reale funzione transitoria e di un chiaro assetto di copertura;
- soluzioni normative che rendano incerta l'imputazione del debito o ne differiscano indefinitamente la gestione.

8. La posizione dei liquidatori

I liquidatori operano in un contesto caratterizzato da insufficienza o incertezza delle risorse disponibili, mancata definizione del perimetro debitorio e sproporzione tra debiti e strumenti disponibili.

Ne deriva una possibile dissociazione tra responsabilità formale e potere sostanziale di decisione, con il rischio di addossare ai liquidatori le conseguenze di scelte strutturali non integralmente riconducibili alla loro sfera di autonomia⁶.

9. La proposta di modifica normativa

La proposta attualmente in esame sembrerebbe intervenire sull'assetto organizzativo del nuovo ente, senza affrontare in modo strutturale la disciplina delle passività pregresse.

I possibili profili di criticità costituzionale non derivano dalla scelta regionale di riordinare il settore, ma dal fatto che tale riordino, ove non accompagnato da una chiara disciplina delle passività, potrebbe incidere su principi che eccedono la mera sfera organizzativa regionale, tra cui l'equilibrio di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica⁷.

In tale quadro, non può escludersi un rilievo governativo ai sensi dell'art. 127 Cost.

10. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, il riordino dei Consorzi di bonifica presenta rilevanti criticità nella misura in cui non sembra avere definito in modo compiuto il trattamento delle passività pregresse.

La separazione tra ente nuovo e debiti del sistema pregresso appare difficilmente conciliabile con i principi di continuità dei rapporti giuridici e di corretta rappresentazione contabile.

Ne consegue che le passività pregresse devono essere affrontate mediante strumenti unitari, trasparenti e assistiti da adeguata copertura finanziaria, al fine di evitare contenziosi, rilievi contabili e possibili censure sul piano costituzionale.

NOTE

1. Cfr. Regione Toscana, l.r. n. 79/2012; Regione Emilia-Romagna, l.r. n. 42/1984 e successive modifiche.
2. Cfr. Corte dei conti, principi contabili pubblici; d.lgs. n. 118/2011.
3. Cons. Stato, sez. V, 15 aprile 2013, n. 2170.
4. Corte cost., sent. n. 94/2017.
5. Corte cost., sentt. n. 66/1992 e n. 188/1995.
6. TAR Calabria, sez. II, sent. n. 1416/2024 che, ad esito dell'attuazione della ipotesi legislativa calabrese, si è pronunciato nel senso che «In caso di soppressione di un ente pubblico con nomina di commissario liquidatore, la soggettività giuridica dell'ente soppresso non si estingue quando la liquidazione dei rapporti pregressi sia affidata a un organo appositamente istituito, sicché l'ente in liquidazione rimane obbligato all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie derivanti da sentenze passate in giudicato. L'ente che subentra ex lege nei rapporti di lavoro dell'ente soppresso succede nell'obbligo di costituzione del rapporto di lavoro anche quando questo non sia fattualmente in atto ma esista de iure per effetto di sentenza di conversione con efficacia ex tunc di un rapporto di lavoro illegittimamente qualificato. L'applicazione dell'art. 2112 c.c. non è preclusa dalla circostanza che il rapporto non fosse fattualmente in essere alla data rilevante ai fini della successione, rilevando che esso fosse in atto de iure. L'individuazione del soggetto tenuto all'ottemperanza in caso di successione tra enti non costituisce integrazione del titolo esecutivo da parte del giudice dell'ottemperanza, atteso che il giudicato fa stato non solo tra le parti ma anche tra gli aventi causa»

7. Corte dei conti, giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativo-contabile.
8. Corte cost., sentt. n. 64/2016; n. 184/2016; art. 81 Cost.