

Pubblicato il 26/05/2020

N. 00323/2020REG.PROV.COLL.

N. 00091/2020 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 91 del 2020, proposto dal signor Antonio Pavone e dalla signora Simona Pavone, rappresentati e difesi dall'avvocato Harald Bonura e dall'avvocato Valeria Ventura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione siciliana - Assessorato regionale agricoltura sviluppo rurale e pesca mediterranea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato e domiciliato per legge presso la sede distrettuale in Palermo, via Valerio Villareale, 6;
Regione siciliana – Servizio di vigilanza consorzi di bonifica, consorzi agrari ed enti non costituito in giudizio;
Consorzio agrario interprovinciale Catania Messina, rappresentato e difeso

dall'avvocato Antonino Saltalamacchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Domenico Mignemi non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima) n. 02467/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione siciliana - Assessorato regionale agricoltura sviluppo rurale e pesca mediterranea e del Consorzio agrario interprovinciale Catania Messina;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'articolo n. 84 del decreto-legge n. 18 del 2020 convertito dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2020 il Cons. Antonino Caleca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I signori Pavone con istanza del 30 maggio 2018 indirizzata all'Assessorato regionale agricoltura sviluppo rurale e pesca mediterranea chiedevano la revoca dell'esercizio provvisorio dell'attività di impresa del Consorzio Agrario Interprovinciale di Catania e Messina, nonché la revoca dell'incarico al commissario liquidatore *pro-tempore*.

A supporto di tale richiesta gli istanti, premettendo di essere da tempo portatori di un credito accertato nei confronti del Consorzio agrario Interprovinciale di Catania e Messina in liquidazione coatta amministrativa, sostenevano che il commissario

liquidatore aveva reiteratamente violato – in danno diretto e immediato della posizione dei ricorrenti – la *par condicio creditorum* e che le irregolarità delle procedure erano reiterate ed evidenti così da rendersi obbligatorio l'intervento dell'autorità di vigilanza.

2. Rimasta l'Amministrazione inerte, gli interessati adivano il Tar chiedendo l'accertamento della illegittimità del silenzio della PA.

L'attività di vigilanza, a detta dei ricorrenti, assorbe sempre in sé l'obbligo di attivarsi tempestivamente, viepiù a fronte di articolate e documentate istanze, al fine di evitare che i responsabili della procedura possano continuare a operare in modo difforme dalla legge.

Peraltro nella liquidazione coatta amministrativa i poteri attribuiti all'autorità di vigilanza sono di gran lunga maggiori e ben più importanti di quelli del mero controllo dell'attività del commissario liquidatore, avendogli la legge attribuito il governo dell'impresa, in tutte le fasi della sua attività e non solo in quella della liquidazione (art. 204 l.f.).

Dall'attivazione di detti poteri e dal riscontro delle denunciate illegalità derivava, a detta di parte oggi appellante, l'obbligo di disporre la revoca dell'esercizio provvisorio dell'attività di impresa del Consorzio agrario interprovinciale di Catania e Messina, nonché la revoca dell'incarico al commissario liquidatore pro-tempore.

3. Il Tar adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile per difetto di giurisdizione ed in parte inammissibile per difetto dei presupposti per l'esercizio dell'azione avverso il silenzio.

Sostiene la sentenza impugnata che il ricorso di primo grado:

- è inammissibile per difetto di giurisdizione relativamente ai motivi che paiono finalizzati ad ottenere la soddisfazione del credito vantato poiché la competenza è, in questa materia, del giudice ordinario;

- è in parte inammissibile perché a fronte di un'istanza volta a sollecitare i poteri della Pubblica Amministrazione in sede di autotutela non esiste alcun obbligo di provvedere.

4. Hanno proposto appello gli originari ricorrenti.

4.1. Si è costituito anche in questo grado di giudizio l'Assessorato regionale agricoltura sviluppo rurale e pesca mediterranea a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

4.2. Si è altresì costituito il Consorzio agrario interprovinciale di Catania e Messina s.c.r.l. in l.c.a., in persona del Commissario Liquidatore in carica chiedendo il rigetto dell'appello. Il Consorzio agrario interprovinciale di Catania e Messina s.c.a.r.l. in l.c.a. ha ulteriormente eccepito, in vista della presente udienza, l'inammissibilità, improcedibilità e comunque la mancanza di fondamento in fatto e in diritto del ricorso in appello sostenendo che con il gravame vengono veicolati motivi nuovi non coerenti con quelli del primo grado e ribadendo che nel caso oggetto del presente giudizio non sussiste alcuna norma che obbliga l'Amministrazione a provvedere sull'istanza.

4.3. All'udienza del 21 maggio la causa è stata assunta in decisione, senza discussione orale, ai sensi dell'art. 84 d.l. n. 18/2020.

5. Con il primo motivo di appello si deduce *l'error in iudicando* sulla giurisdizione, la violazione e falsa applicazione dell'art. 7 c.p.a., e si lamenta che, con il ricorso introduttivo, al giudice amministrativo non è stata chiesta la verifica o il soddisfo della posizione creditoria, ma unicamente di accertare l'obbligo di provvedere in capo all'autorità di vigilanza a fronte delle gravissime violazioni della procedura di liquidazione del Consorzio più volte denunciate.

Con il secondo motivo si deduce *l'error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e ss., l. n. 241/90, e 31 e 117 c.p.a.

Nella liquidazione coatta amministrativa i poteri che nella procedura fallimentare sono attribuiti all'autorità giurisdizionale (Tribunale e Giudice delegato) risultano conferiti all'Autorità amministrativa di vigilanza (i.e., la Regione), come espressamente previsto dal secondo comma dell'art. 201 della legge fallimentare (r.d. 16.03.1942, n. 267), per il quale «Si intendono sostituiti nei poteri del tribunale e del giudice delegato l'autorità amministrativa che vigila sulla liquidazione [...]».

All'Autorità amministrativa di vigilanza compete il potere di revoca del commissario liquidatore ai sensi del combinato disposto degli artt. 199 c. 3 e 37 l.f. nonché il potere di revoca dell'esercizio provvisorio autorizzato ai sensi dell'art. 206 c. 2 l.f.

Si sostiene quindi che la particolarità dei poteri attribuiti all'Autorità amministrativa e la speciale disciplina della liquidazione coatta amministrativa configurano un sicuro obbligo della Regione a provvedere (fosse pure nella forma minima di una risposta) sull'istanza dei creditori; così come sarebbe senz'altro tenuto a fare il giudice della curatela, i cui poteri sono traslati all'autorità amministrativa.

La sentenza, a detta dell'appellante, non ha considerato che gli atti richiesti sono previsti obbligatoriamente dalla legge (v., tra gli altri, il combinato disposto dell'art. 199 3° comma e 37 l.f., il citato art. 9 della legge n. 99 del 2009; nonché l'art. 206 2° comma l.f.) e che il procedimento di liquidazione di cui si discute presenta caratteristiche particolari che impongono all'Autorità di vigilanza di provvedere sulle specifiche richieste dei creditori, pena un vuoto di tutela giurisdizionale.

6. E' anzitutto fondato il primo motivo.

Deve ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, negata dal Tar.

Con il ricorso introduttivo non si chiede la tutela o il riconoscimento di un diritto soggettivo quale il credito vantato ma, effettivamente, si denuncia la inerzia nella

procedura di liquidazione del Consorzio agrario da cui deriverebbe, anche, il mancato soddisfo del proprio diritto.

La situazione dedotta è di interesse legittimo al corretto svolgimento della procedura amministrativa.

Deve ricordarsi, comunque, che la giurisprudenza ha più volte ritenuto che sussistono situazioni di interesse legittimo in relazione al corretto esercizio dei poteri degli organi della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

A titolo di esempio: in relazione alla conformità dell'alienazione dei beni alle previsioni del programma autorizzato, all'adeguatezza della forma dell'alienazione rispetto alla natura del bene, alla rispondenza della valutazione dell'azienda agli speciali criteri indicati dalla norma di riferimento, ai criteri di scelta dell'acquirente dell'azienda. Può considerarsi *ius receptum* che in relazione agli atti e provvedimenti della pubblica amministrazione in materia di amministrazione straordinaria di imprese in crisi e di liquidazione coatta amministrativa permanga una giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo basata sull'ordinario criterio di riparto della *causa petendi*.

Nel caso che ci occupa, ed interpretando il sostanziale contenuto della domanda, non può revocarsi in dubbio la giurisdizione del giudice amministrativo.

7. Anche il secondo motivo è fondato.

7.1. Ai fini dell'ammissibilità dell'azione avverso il silenzio inadempimento, l'obbligo a provvedere della pubblica amministrazione può essere desunto, oltre che da norme puntuali, anche dai principi generali.

Ha recentemente precisato la giurisprudenza: *“In linea generale, l'obbligo di provvedere sulle istanze dei privati sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia ed equità che impongano l'adozione di un provvedimento espresso ovvero tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima*

aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione" (Cons. St, sez. VI 18 maggio 2020 n. 3120).

7.2. Nel caso sottoposto allo scrutinio del Collegio la procedura di liquidazione coatta amministrativa del Consorzio agrario interprovinciale di Catania e Messina è retta dalla l. n. 99/2009.

L'art. 9 della legge citata prevede la revoca del commissario liquidatore che non assicura la conclusione della procedura di liquidazione coatta entro il termine prestabilito, statuendo che:

“Per consentire la chiusura delle procedure di liquidazione coatta amministrativa dei consorzi agrari entro il termine previsto dal comma 1 dell’articolo 18 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, i consorzi agrari entro il 30 settembre 2009 devono sottoporre all’autorità amministrativa che vigila sulla liquidazione gli atti di cui all’articolo 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni. L’omessa trasmissione degli atti nel termine indicato o il diniego di autorizzazione al deposito da parte dell’autorità amministrativa comporta la sostituzione dei commissari liquidatori e di tutti i componenti dei comitati di sorveglianza. Si provvede alla sostituzione anche in presenza dell’avvenuto deposito degli atti di cui agli articoli 213 e 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, qualora il tribunale, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia accolto l’opposizione, per motivi connessi alla attività del commissario, indipendentemente dalla proposizione dell’eventuale reclamo”.

Il dettato della norma non lascia spazio a dubbi: l’uso del presente indicativo indica un preciso obbligo temporale in capo al commissario liquidatore.

Alla violazione dell’obbligo corrisponde il dovere di intervento da parte dell’autorità di vigilanza. Ogni altra interpretazione contrasterebbe, oltre che con il dato letterale, contro i principi generali che regolano l’azione amministrativa e che ne postulano la razionalità, l’efficienza e l’imparzialità.

A fronte del persistere dell'inattività con il dilatarsi a dismisura dei tempi di durata della procedura, la revoca del commissario e dell'esercizio provvisorio di impresa si atteggia non a revoca quale potere di autotutela, ma a revoca quale sanzione.

La revoca sanzionatoria non è atto discrezionale ma deve qualificarsi come atto doveroso che trova fondamento, nel caso di specie, in una specifica norma (quella appena citata) che non può essere disapplicata.

Ne consegue che nel caso specifico i privati hanno sollecitato l'esercizio di una attività doverosa (la revoca sanzionatoria) e non di una attività discrezionale incoercibile (l'autotutela), attività, la prima, in relazione alla quale sussiste un obbligo di provvedere.

Si rinvergono, nella presente fattispecie, pertanto tutti i presupposti per l'esperimento dell'azione contro il silenzio inadempimento sussistendo la posizione giuridica qualificata in capo agli appellanti e l'obbligo dell'Autorità di vigilanza competente a provvedere sulle istanze presentate dagli stessi con la diffida del 30 maggio 2018 e, cioè, sostanzialmente, sulla richiesta di revoca dell'esercizio provvisorio dell'attività di impresa autorizzato nel lontano 1987 e sulla di revoca del commissario liquidatore per le ipotizzate irregolarità da questi compiute.

8. In conclusione l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, va accolto il ricorso introduttivo e dichiarata l'illegittimità del silenzio dell'Amministrazione e l'obbligo della stessa di provvedere con un atto espresso. A tal fine si assegna all'Amministrazione il termine di 60 (sessanta) giorni per provvedere, decorrenti dalla comunicazione della presente decisione.

9. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, afferma l'illegittimità del silenzio inadempimento e ordina alla competente Autorità di vigilanza di provvedere in ordine alla diffida del 30 maggio 2018 nel termine di giorni 60 (sessanta), decorrenti dalla comunicazione della presente decisione.

Condanna parte appellata al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che determina in euro 2.000,00 (duemila) oltre spese accessorie per legge ed alla restituzione del contributo unificato. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2020, tenutasi da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonino Caleca

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO