



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Castrovillari, in composizione monocratica, nella
 persona del giudice Guglielmo Manera, ha emesso la seguente

SENTENZA

nel procedimento n. 812/12 r.g.a.c. ex Tribunale di Rossano, vertente

TRA

ECOROSS s.p.a., in persona del l.r.p.t., rappresentata e difesa
 dall'avv. Antonio Campilongo ed elettivamente domiciliata presso il suo
 studio, giusta procura a margine dell'atto introduttivo,
 attrice/opponente

CONTRO

CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA
PROVINCIA DI , in persona del l.r.p.t., rappresentato e difeso
 dagli avv.ti , e ed
 elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. , giusta
 procura in calce al ricorso per decreto ingiuntivo,
 convenuto/opposto

Oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo.

All'udienza dell'8.10.2014 la causa era trattenuta in decisione, sulle
 conclusioni ivi precisate dalle parti, che devono intendersi qui integralmente
 trascritte.





RAGIONI IN FATTO E IN DIRITTO DELLA DECISIONE

1. II CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA

PROVINCIA DI **CROTONE**, in persona del l.r.p.t., ha ottenuto nei confronti della società ECOROSS s.p.a., in persona del l.r.p.t., il d.i. n. 100/12, emesso dall'allora Tribunale di Rossano, per il pagamento della somma di € 134.068,97 oltre accessori, pari al 20% del prezzo del terreno a vocazione industriale, alienato all'ingiunta dalla società **ECOROSS S.p.A.** con l'atto di compravendita del 23.9.09, e richiesta dal ricorrente ai sensi dell'art. 8 regolamento per la localizzazione delle attività produttive (di seguito, R.A.P.) promulgato dal comitato direttivo del Consorzio medesimo.

La Ecoross s.p.a. ha instaurato il presente giudizio di opposizione, lamentando il difetto di conformità all'originale della documentazione prodotta a corredo del ricorso monitorio, la "carezza di legittimazione processuale ex art. 2613 c.c." del soggetto che ha rilasciato la procura alle liti per conto dell'Ente avversario, l'inapplicabilità del R.A.P. alla società istante, l'insussistenza di alcuna ricognizione di debito da parte sua, l'illiquidità e inesigibilità del credito e la mancata realizzazione di opere infrastrutturali da parte del Consorzio nella zona in oggetto; in via riconvenzionale, ha chiesto condannarsi parte opposta alla refusione di € 11.592,00, pari alle spese sostenute dall'opponente per rendere percorribile la strada, di proprietà dell'Ente, che consente l'accesso al sito produttivo in oggetto.

2. Il dedotto difetto di conformità all'originale della documentazione prodotta a sostegno del ricorso monitorio e le contestazioni circa il potere di rappresentanza dell'Ente speso da **ECOROSS S.p.A.** nel conferire la





procura alle liti ai procuratori dello stesso sono stati smentiti dalla produzione effettuata nel corso del giudizio di opposizione.

In particolare, la nomina del _____ alla carica di Presidente del Consorzio per il quinquennio 2011-2016 risulta dalla deliberazione adottata dall'Assemblea Generale e depositata sub 3 da parte opposta, in copia dichiarata conforme all'originale dal notaio _____ ai sensi dell'art. 9 dello Statuto, prodotto sub 4, il Presidente ha la rappresentanza legale del Consorzio e, pertanto, deve ritenersi legittimato a esprimerne la volontà di agire o di resistere in giudizio, con il ministero degli avvocati da lui designati.

Quanto al contenuto del Regolamento, nel giudizio di opposizione ne è stata prodotta sub 7 copia dichiarata autentica dal medesimo notaio _____, sicché nessun dubbio può nutrirsi a riguardo.

3. Nel merito, l'opponente lamenta l'inapplicabilità del Regolamento alla fattispecie in oggetto e, più in generale, sostiene di sfuggire, per ragioni soggettive, all'ambito di efficacia dello stesso, non essendo essa una consorziata dell'ente convenuto.

Sebbene, così argomentata, l'eccezione non sia fondata, poiché l'opposto non costituisce un consorzio di diritto privato, bensì un ente pubblico, dotato di competenze attribuitegli dalla legge e non dalla volontà negoziale dei soggetti stanziati sul suo territorio, le conclusioni cui la Ecoross s.p.a. è giunta in merito all'incapacità del regolamento in discorso di far sorgere obbligazioni a suo carico sono comunque corrette, per le seguenti ragioni, rilevabili d'ufficio e già sottoposte alle deduzioni delle parti.





3.1. L'art. 3, c. II, del R.A.P. prevede che *“gli insediamenti produttivi poss[ano] essere realizzati su: a) aree o fabbricati di proprietà del consorzio; b) aree o fabbricati acquisiti o da acquisire da parte del Consorzio; c) aree o fabbricati di proprietà delle ditte che intendono realizzare direttamente l'attività; d) aree o fabbricati di proprietà di terzi che le ditte interessate intendono acquisire direttamente”*. Parte opposta non specifica in quale delle quattro riportate fattispecie rientrasse la posizione della _____ rispetto al lotto indicato in atti, ma, non facendosi menzione di alcuna precedente cessione o concessione da parte del Consorzio o di terzi, il caso concreto sembra doversi sussumere nell'ultima delle ipotesi predette. Per ognuno di tali casi, comunque, l'art. 8 R.A.P., al suo comma 15, prevede il diritto di prelazione del Consorzio rispetto alle cessioni di terreni e/o di edifici siti negli agglomerati industriali del comprensorio e stabilisce che la rinuncia al suddetto diritto implichi il subentro dell'acquirente nella posizione dell'alienante, unito all'obbligo di corrispondere al Consorzio il 20% del prezzo del lotto, calcolato sul prezzo/mq dei terreni, inclusa l'area di sedime, vigente nell'agglomerato di riferimento. Su tale disposizione, dunque, si fonda la pretesa creditoria, la legittimità della quale presuppone non solo la sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta prevista dalla norma, ma, *ab imis*, la conformità di quest'ultima alle fonti di rango superiore.

3.2. Come già premesso nell'ordinanza dell'8-11.2.13, i pubblici uffici, ai sensi dell'art. 97, c. II, Cost., sono organizzati secondo disposizioni di legge e, per conseguenza, la spendita di qualunque potere amministrativo, ivi compreso quello regolamentare, è subordinata all'esistenza di una norma di rango primario che la autorizzi; ai sensi dell'art. 23 Cost., inoltre, nessuna





prestazione, personale o patrimoniale, può essere imposta, se non in base alla legge; il quadro normativo è completato dagli artt. 1 e 3 disp. prel. c.c., in base ai quali i regolamenti costituiscono fonti del diritto subordinate alle leggi ed emanate nei limiti di esse.

Nella comparsa conclusionale, il Consorzio rivendica a sé il potere regolamentare nella materia oggetto di causa, sulla base di asseriti compiti di “governo [del] territorio di propria competenza (come i Comuni, le Regioni, lo Stato)”, dell’autonomia statutaria riconosciutagli dalla legge e degli analoghi poteri regolamentari riconosciuti agli enti locali (v. pg. 9-13) e richiama, a sostegno delle sue argomentazioni, le varie fonti normative che disciplinano o che hanno disciplinato il settore (l. n. 634/57, D.P.R. n. 218/78, l. n. 317/91, l. r. n. 38/01 e l. r. n. 34/10).

Orbene, l’art. 21 l. n. 634/57, peraltro non più vigente, attribuiva a Comuni, Province e Camere di Commercio la facoltà di costituirsi in consorzi, col compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona; analoga disposizione è contenuta nell’art. 50 D.P.R. n. 218/78, che definisce tali soggetti enti di diritto pubblico, sottoposti alla vigilanza delle Regioni e competenti per “l’esecuzione in concessione delle opere di attrezzatura”, per “promozione e assistenza alle iniziative industriali e provvedono alla gestione e manutenzione delle opere infrastrutturali”, per la redazione dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale (art. 51), per l’eventuale espropriazione di aree di interesse industriale e per l’assunzione di ogni iniziativa utile al perseguimento della loro naturale vocazione; l’art. 155 del medesimo D.P.R. prevede che la Cassa del Mezzogiorno possa concedere finanziamenti ai predetti Consorzi per lo svolgimento della loro attività





istituzionale; la l. n. 317/91, all'art. 34, definisce i Consorzi per lo Sviluppo Industriale quali enti pubblici economici, sottoposti al controllo delle Regioni circa i loro piani economici e finanziari e votati alla realizzazione e gestione, "in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, [di] infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e [di] ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale"; la l. r. n. 38/01 disciplina l'assetto complessivo degli enti in discorso nella Regione Calabria, ribadendone la natura di enti pubblici economici "per la promozione dell'industrializzazione e dell'insediamento d'attività produttive" (art. 2), aperti anche alla partecipazione di Province, Comuni, altri Enti ed Istituti pubblici, Associazioni d'imprenditori, Istituti di Credito, Imprese e Consorzi di Imprese, nonché gli altri soggetti previsti dall'articolo 36 della Legge 317/91, che abbiano interesse ed operino nelle aree di pertinenza del Consorzio.

In tale ampio tessuto normativo, l'opposto non ha individuato nessuna norma puntuale che gli attribuisca il potere di disporre, a carico degli imprenditori operanti nel suo ambito territoriale, l'obbligo di concedere all'ente la prelazione nelle compravendite di immobili a vocazione industriale né, tanto meno, di pagare ad esso alcuna somma in caso di rinuncia al diritto così costituito. Il convenuto sembra trarre tale convinzione dall'insieme dei compiti attribuitigli dalla legge (dallo stesso riassunti nella facoltà di "governa[re] il territorio di propria competenza": v. pg. 9 comparsa conclusionale), quasi essi fossero implicitamente estesi alla facoltà di imporre





obbligazioni a carico degli amministrati, e dal potere regolamentare spettante

agli enti locali, ai quali ritiene di essere equiparato.

Invero, le norme sopra richiamate conferiscono ai Consorzi per lo Sviluppo Industriale vari compiti, volti, in sintesi, a promuovere la localizzazione di attività produttive nel territorio di loro pertinenza, ma, a parte la facoltà di procedere a espropriazioni e di redigere i p.r.t., non attribuiscono ad essi ulteriori poteri pubblicistici di supremazia sui consociati e presuppongono, pertanto, in difetto di una diversa ed espressa volontà del legislatore, che essi siano perseguiti, per il resto, con gli strumenti giuridici propri del diritto civile, in posizione paritaria rispetto agli altri soggetti.

Tale conclusione, peraltro, è consentanea alla loro natura di enti pubblici economici, ribadita a più riprese nelle menzionate fonti normative (v. art. 34 l. n. 317/91 e art. 2 l. r. n. 38/01), ovverosia di soggetti di diritto pubblico, strumentali alla realizzazione di un determinato obiettivo di interesse generale, ma normalmente privi di poteri autoritativi. È pertanto improprio l'accostamento, suggerito dall'opposto, fra la sua natura giuridica e quella degli enti territoriali, rappresentativi – essi sì, ma diversamente convenuto – della popolazione stanziatavi e, come tali, enti esponenziali della comunità locale.

3.3. Il Consorzio, inoltre, sembra fondare la legittimità del regolamento dallo stesso emanato sui suoi compiti statutari, facendolo rientrare, in particolare, nella disciplina della localizzazione delle attività produttive (v. pg. 11 comparsa conclusionale).

Con tale espressione, sebbene non contenuta nella l. r. n. 38/01, l'opposto verosimilmente allude al potere, attribuito ai Consorzi dall'art. 12,





lett. a), l. cit., di redigere, in conformità alle indicazioni del Piano regionale di sviluppo, i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale presenti nel loro comprensorio. Tale attività, tuttavia, concerne soltanto la mera pianificazione, su base territoriale, dell'evoluzione del tessuto produttivo, ma non implica in alcun modo l'ingerenza dell'ente nelle contrattazioni tra privati, attraverso un generalizzato diritto di prelazione in suo favore, né l'imposizione a loro carico dell'obbligo di versare alcunché nelle sue casse. Neanche può ritenersi che tale onere sia per sua natura insito nella promozione dello sviluppo industriale, poiché non si vede in che modo siffatto costo aggiuntivo, previsto per le transazioni commerciali riguardanti insediamenti produttivi, possa favorire la crescita di questi ultimi.

3.4. Anche l'esame delle prerogative attribuite al Comitato Direttivo del Consorzio induce ad analoghe conclusioni. L'art. 8 l. r. cit. stabilisce che tale organo, oltre a compiere tutti gli atti di amministrazione non riservati ad altri uffici, svolga le seguenti funzioni: *"a) approva i regolamenti riguardanti il funzionamento del Consorzio e lo svolgimento dei suoi servizi; b) disciplina l'ordinamento degli uffici e dei servizi, le piante organiche e le relative variazioni secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 1, 2,4 e 9 della legge n. 127/97, in quanto compatibili; c) approva la proposta del Piano Economico e Finanziario e, sulla base degli indirizzi definiti dall'Assemblea Generale, gli accordi di programma; d) stabilisce, nel rispetto della normativa e della contrattazione vigente, il trattamento giuridico ed economico del personale; e) approva i regolamenti per cedere in proprietà o in uso alle imprese gli immobili di cui il Consorzio ha acquisito la disponibilità; f) nomina il Direttore Generale del Consorzio, [...]; g)*





determina annualmente il compenso lordo massimo di ciascun Dirigente, compatibilmente con la situazione economico-finanziaria dell'Ente, fissando contestualmente gli obiettivi". Com'è evidente, tali compiti attengono all'organizzazione interna dell'ente (lett. a, b, d, f, g), alla definizione degli indirizzi generali della sua azione (lett. c) e alla disciplina della cessione in proprietà o in uso a terzi degli immobili dell'ente (lett. e), ma non comprendono né il diritto di prelazione sulle aree industriali rientranti nel comprensorio, né la facoltà di imporre agli operatori economici il versamento nelle casse dell'ente di una quota del prezzo pattuito per l'acquisto di immobili a vocazione industriale. Anche ammettendo che tale potestà impositiva possa rientrare nell'oggetto dei "regolamenti per cedere in proprietà o in uso alle imprese gli immobili di cui il Consorzio ha acquisito la disponibilità" (lett. e), non è stato allegato né dimostrato che il lotto in questione sia pervenuto alla società dal Consorzio opposto e non vi è ragione, pertanto, di credere che il caso concreto possa essere sussunto in tale fattispecie astratta.

3.5. Alle ppgg. 14-15 della comparsa conclusionale, il Consorzio rileva il pericolo di "indiscriminate compravendite fra privati", aventi a oggetto terreni di interesse industriale, che consentirebbero ai proprietari, in assenza della norma in commento, di lucrare "in maniera automatica sulla rendita derivante dal cambiamento di regime delle aree, avvenuto a seguito dell'apposizione del vincolo consortile"; mette in guardia dalla "ipotesi ben più pernicioso della possibilità di fare incetta di terreni al mero fine di rivenderli, svuotando di fatto il potere di governo del territorio che spetta all'ASI"; ravvisa, nella disposizione che richiede il pagamento della somma





contesa, una soluzione di favore, rispetto all'eventuale applicazione di "norme che non permettono l'allocazione di imprese se non su terreni acquisiti attraverso il Consorzio"; rammenta, infine, il divieto, contenuto nell'art. 6 R.A.P., che privati cittadini acquisiscano terreni all'interno di aree comprese nel p.r.t. consortile con lo scopo di rivenderli o di cederli a qualsiasi titolo.

Invero, l'acquisto di beni immobili costituisce una forma di iniziativa economica, la quale, ai sensi dell'art. 41, c. I, Cost., è libera e, ai sensi del successivo c. III, soltanto sulla base della legge può essere sottoposta a programmi e a controlli che la armonizzino con superiori fini sociali. Nessuna legge, tuttavia, stabilisce che i Consorzi per lo Sviluppo Industriale possano scoraggiare le pratiche commerciali sopra indicate, né tanto meno indica gli strumenti attraverso i quali tale fine debba essere perseguito, né, in particolare, come più volte chiarito, fa mai riferimento ad alcun diritto di prelazione in favore dell'ente, che viene menzionato soltanto nel regolamento predisposto dall'ente medesimo. Al contrario, le fonti normative sopra richiamate e, in particolare, l'art. 12 l. r. n. 38/01, nel tratteggiare le finalità istituzionali dei Consorzi, enunciano per lo più compiti di carattere programmatico o anche di diretto coinvolgimento nelle attività produttive - e in special modo nelle opere infrastrutturali atte a favorirle -, ma senza mai alludere alla previsione, a carico di terzi, degli obblighi dei quali si controverte. Quanto alle diverse norme, ancor più restrittive, dettate dal R.A.P. circa l'ammissibilità di compravendite fra privati, sebbene non riguardino direttamente la controversia, ma siano citate soltanto quale indiretto sostegno alla tesi difensiva di parte opposta, è lecito dubitare anche della loro legittimità, per le medesime ragioni riferite all'art. 8 R.A.P. e, in





particolare, per la mancanza di una fonte di rango primario che abiliti l'ente convenuto a restringere gli spazi di libertà che la Costituzione riserva all'autonomia negoziale dei consociati.

3.6. Riveste, inoltre, particolare importanza ai fini della decisione l'espressa previsione, da parte della legge, delle fonti di approvvigionamento finanziario dei Consorzi in oggetto. L'art. 16 l. r. n. 38/01 stabilisce: *“il capitale di proprietà dei Consorzi è formato dai conferimenti dei partecipanti al momento della loro costituzione e da quelli successivi, dai contributi in conto capitale, aumentato degli utili e diminuito delle perdite derivanti dalla loro attività. I mezzi finanziari di cui i Consorzi possono disporre sono costituiti oltre che da quelli provenienti dai mezzi propri e da quelli derivanti dallo svolgimento della propria attività, anche: a) dal contributo annuale di dotazione ordinaria da parte degli altri organismi partecipanti, ripartito secondo i criteri indicati nello statuto; L'entità del Contributo annuale determinato dall'Assemblea, non può mai superare il corrispondente valore economico della quota detenuta dal singolo Socio nel Fondo Consortile e risultante dall'ultimo bilancio approvato; b) dai fondi regionali, statali e comunitari appositamente destinati alla realizzazione, gestione e manutenzione di opere e servizi; c) da finanziamenti concessi da istituti di credito anche a medio termine”*. L'art. 11, c. II, d.l. n. 244/95, conv. in l. n. 341/95, prevede, inoltre, che *“ i corrispettivi dovuti dalle imprese ai consorzi di sviluppo industriale, di cui all'art. 36, commi 4 e 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, per i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti sono determinati e riscossi dai consorzi di sviluppo industriale medesimi”*. Le fonti, nazionali e regionali, applicabili agli enti in oggetto non





prevedono, dunque, che fra le loro entrate figurino crediti diversi da quelli derivanti dai versamenti dei partecipanti, aumentati dei successivi contributi in conto capitale, dagli utili delle proprie attività (fra i quali i corrispettivi per i servizi di manutenzione e di gestione degli impianti dei quali le imprese beneficiano), dai contributi annuali degli organismi partecipanti, da ulteriori fondi pubblici e da eventuali finanziamenti. Non è neanche contemplata, fra le diverse poste attive potenzialmente confluenti nel bilancio dell'ente, l'esazione dai privati di una percentuale del valore delle compravendite fra loro effettuate, che, pertanto, anche riguardata alla luce di tali disposizioni, appare estranea alle prerogative dello stesso.

3.8. L'opposto allude, sia pure senza fare riferimento a norme puntuali e senza trarne precise conseguenze giuridiche, alla disciplina degli EE. LL. contenuta nel d. lgs. n. 267/00. Invero, l'art. 2 d. lgs. cit circoscrive il suo campo di applicazione a Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità montane, Comunità Isolane e Unioni di Comuni. Al secondo comma, estende tale perimetro anche ai consorzi cui gli enti locali partecipano, ma esclude espressamente quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale; poiché, come detto, l'art. 34 l. n. 317/91 e l'art. 2 l. r. n. 38/01 definiscono esplicitamente i Consorzi in oggetto quali enti pubblici economici, e la legge regionale, in particolare, enumera all'art. 12, fra le loro funzioni, attività quali *“l'acquisizione e la progettazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi, ivi compresa l'azione promozionale per l'insediamento di attività produttive, la costruzione in aree attrezzate di fabbricati, impianti, laboratori per attività industriali e artigianali, commerciali all'ingrosso ed al minuto, depositi e magazzini, la vendita, la*





locazione e la locazione finanziaria alle imprese di fabbricati e impianti in aree attrezzate, la realizzazione e gestione di aree produttive, artigianali, commerciali all'ingrosso ed al minuto o destinate a centri e servizi commerciali, l'assunzione e promozione dell'erogazione di servizi per favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività produttive, la costruzione e gestione di impianti di depurazione degli scarichi degli insediamenti produttivi, la realizzazione e la gestione di impianti tecnologici per la distribuzione di gas metano e per la realizzazione e la gestione di altri impianti a rete, il recupero degli immobili industriali preesistenti per la loro destinazione a fini produttivi e all'attuazione di programmi di reindustrializzazione, la prosecuzione della gestione in atto degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione, ecc.”,

è evidente l'incompatibilità fra la natura e dell'ente in esame e quella dei diversi consorzi cui il TUEL fa riferimento.

D'altronde, il riparto di competenze regolamentari dettato dall'art. 117, c. VI, Cost., al quale pure l'opposto allude nella comparsa conclusionale, riguarda soltanto lo Stato, cui esse spettano nelle materie di sua esclusiva attribuzione, le Regioni, cui esse sono demandate in ogni altra materia, e, infine, i Comuni e le Città Metropolitane, che le esercitano nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. I Consorzi non sono organi di rilievo costituzionale e, come tali, non sono destinatari di competenze sancite nella Carta fondamentale. Neanche può ritenersi che queste ultime, attribuite ai Comuni, siano estese ai Consorzi cui essi partecipano per effetto dell'art. 2, c. II, TUEL, sia perché quest'ultimo si riferisce solo alle disposizioni, di rango legislativo, contenute nel TUEL





medesimo, sia perché, in ogni caso, per le ragioni già viste, i Consorzi in oggetto esorbitano, per le loro funzioni, dalla disciplina in discorso.

Va, ancora, rilevato che l'art. 117 Cost. cit. è una norma di mero riparto, che non fa venir meno, per l'utile spendita del potere regolamentare, la preventiva necessità di una legge che lo autorizzi, definendone l'oggetto e i limiti. Ciò si desume sia dall'art. 70 Cost., che assegna la funzione legislativa alle Camere, sia dall'art. 101 Cost., che, sottoponendo i giudici soltanto alla legge, implicitamente richiede che le altre fonti normative, di grado inferiore, nella legge trovino fondamento.

3.9. In ogni caso, la disposizione del R.A.P., incidendo, per quanto concerne la prelazione, sulla libertà di iniziativa economica e istituendo, per quanto concerne l'obbligo di pagamento del 20% del valore del bene compravenduto, una prestazione patrimoniale a carico dei privati, incide, rispettivamente ai sensi dell'art. 41, c. III, Cost. e dell'art. 23 Cost., su materie coperte da riserva di legge. Per un verso, infatti, il diritto di prelazione altera la libertà negoziale delle parti e, per il secondo aspetto, l'obbligo di versare al Consorzio una somma di denaro, previsto in un atto (quale il R.A.P.) non risultante dal concorso della volontà del debitore, deve reputarsi autoritativamente imposto (v. *Corte Cost.*, n. 180/96) e, come tale, rientrante nel campo di applicazione dell'art. 23 cit. Non può invece condividersi la tesi, pure adombrata nella comparsa conclusionale, che esso rappresenti una sorta di contributo forfetario per le spese generali (v. pg. 16 comparsa conclusionale), poiché il regolamento non ne ricollega la debenza all'istruzione di particolari istanze degli amministrati, ma lo qualifica come





corrispettivo, unilateralmente imposto, per la rinuncia dell'ente ad avvalersi del diritto di prelazione stabilito dal regolamento medesimo.

Tali rilievi sono dirimenti rispetto a tutte le possibili qualificazioni dell'ente e all'eventuale sussistenza di suoi poteri regolamentari, poiché impongono che una fonte di rango primario individui sufficientemente, se non altro, *“criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa”* (v. *ex multis* C. Cost., n. 323/01, 157/96), al fine di evitare che questa sia esercitata in forme arbitrarie a danno dei cittadini. Vero è che, in ossequio alla natura relativa della riserva *de qua*, la legge non deve necessariamente determinare essa stessa l'entità della prestazione e che tale incombenza può anche essere devoluta all'autorità amministrativa, ma, in tal caso, è comunque indispensabile (v. Corte Cost., n. 182/94) che essa sia desumibile *“dalla destinazione della prestazione ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura (sentt. nn. 90 del 1994, 507 del 1988, 67 del 1973, 21 del 1969, 55 del 1963, 51 del 1960 e 4 del 1957)”*, in quanto previsti dalla fonte primaria, oppure che *“esista, per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi concernenti le prestazioni, un modulo procedimentale a mezzo del quale si realizzi la collaborazione di più organi, al fine di evitare eventuali arbitri dell'amministrazione (sent. n. 34 del 1986)”*. Nel caso di specie, tuttavia, non solo la legge non indica i principi generali o le modalità di esercizio del potere impositivo che il Consorzio ha a sé avvocato, ma non ne prevede affatto l'esistenza e, di conseguenza, neanche la destinazione o il procedimento di approvazione, sicché quanto stabilito nell'art. 8 del R.A.P. appare una unilaterale statuizione del preteso creditore, che ha





autonomamente individuato, in assenza di una solida base legale, i presupposti, i soggetti passivi, la natura, l'entità e lo scopo della prestazione pretesa.

3.10. A tutte le superiori considerazioni (peraltro rilevabili d'ufficio, perché incidenti sull'applicabilità della norma di legge invocata dal creditore a sostegno della sua pretesa) conseguono, pertanto, l'illegittimità, per violazione degli artt. 41, c. III, e 23 Cost., del regolamento posto a fondamento della domanda avanzata da parte opposta in sede monitoria e la necessità di disapplicarlo, ai sensi dell'art. 5 l. n. 2248/1865, all. E.

3.11. In data 17.3.10, l'opponente ha inviato al Consorzio una missiva, da quest'ultimo valorizzata come ricognizione di debito, dal seguente tenore:
"...pur ritenendo dovuto l'importo richiesto quale quota di insediamento nell'agglomerato industriale di S. Irene, allo stato si trova in una situazione economica tale da non poter effettuare nell'immediatezza detto pagamento ..." (v. all. n. 8 fascicolo della fase monitoria, ricostruito).

In disparte le eccezioni dell'opponente circa l'oggetto delle ammissioni sopra richiamate, occorre rimarcare che, in ogni caso, gli effetti di cui all'art. 1988 c.c. sono meramente processuali e che, pertanto, essi si risolvono soltanto nell'invertire le posizioni ordinariamente spettanti alle parti, dispensando il destinatario dell'atto dall'onere di dimostrare il proprio credito, ma che non impediscono al preteso debitore di provarne la concreta insussistenza (v. *Cass., Sez. II, n. 1561/97*), poiché la promessa di pagamento non può costituire di per sé, sul piano sostanziale, fonte di un diritto soggettivo.



Nel caso di specie, le considerazioni sopra svolte in merito all'efficacia della richiamata norma regolamentare escludono in radice, come detto, che la fattispecie in oggetto possa aver generato in capo al Consorzio il credito per il quale è causa, sicché le assicurazioni di pagamento provenienti in passato dal preteso debitore restano comunque senza effetto, perché riferite a un debito inesistente.

In definitiva, dunque, in accoglimento dell'opposizione, deve revocarsi il decreto ingiuntivo sopra indicato.

4. L'opponente ha formulato domanda riconvenzionale per il pagamento della somma di € 11.592,00, a suo dire corrispondente alle spese sostenute, in sostituzione del Consorzio, per lavori di manutenzione delle strade adiacenti l'immobile.

Non è stato esplicitato il titolo sul quale si fonda la domanda, che sembra doversi ricondurre o alla gestione d'affari altrui o all'ingiustificato arricchimento. In entrambi i casi, essa non può trovare accoglimento: nel primo, poiché l'espressa *prohibitio domini* contenuta nella missiva del 15.4.10 (all. n. 9 al fascicolo monitorio ricostruito) impedisce, ai sensi dell'art. 2031, c. II, c.c. di configurare in capo al gestore il diritto a percepire un indennizzo; nel secondo, perché, essendo il soggetto in tesi arricchito un ente pubblico, è necessario (v. *ex multis Cass., Sez. I, n. 5397/14*), per l'accoglimento dell'azione, il riconoscimento dell'utilità dell'opera, espresso (tramite un'esplicita manifestazione di volontà dell'organo deliberante) o tacito (attraverso l'utilizzazione della stessa), del quale, in concreto, non vi è traccia.

La domanda riconvenzionale dev'essere, dunque, rigettata.

5. Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.





P.Q.M.

definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da ECOROSS s.p.a., in persona del l.r.p.t., nei confronti del CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA PROVINCIA DI in persona del l.r.p.t., con citazione notificata il 22.5.12, in opposizione al d.i. n. 100, emesso dall'ex Tribunale di Rossano il 13-14.3.12, nonché sulla domanda riconvenzionale proposta dalla medesima opponente, così provvede:

1. accoglie l'opposizione e, per l'effetto, revoca il decreto ingiuntivo sopra indicato;
2. rigetta la domanda riconvenzionale proposta dalla Ecoross;
3. condanna il Consorzio opposto alla refusione delle spese di lite, liquidate ex d.m. n. 55/14 (scaglione da € 52.000,01 a € 260.000,00) in complessivi € 8.500,00 per compensi (dei quali € 2.000,00 per la fase di studio, € 1.000,00 per la fase introduttiva, € 2.000,00 per la fase istruttoria, € 3.500,00 per la fase decisionale) ed € 348,00 per esborsi, oltre rimborso forfetario al 15%, IVA e CPA, come per legge, da distrarsi in favore dell'avv. Antonio Campilongo, dichiaratosi anticipatario.

Manda la Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

ROSSANO, 28.4.15.

IL GIUDICE

GUGLIELMO MANERA

