

Acc. A

Deliberazione n. 14 del 23.02.2026

STUDIO LEGALE ASSOCIATO

VACCARO

Avv. Giuseppe Vaccaro
Patrocinante in Cassazione

Avv. Ottavio Vaccaro
Patrocinante in Cassazione

Prot. n. 1711/E del 23.02.2026

PARERE AD ADIUVANDUM

Oggetto: Parere ad adiuvandum rispetto alle motivazioni espresse dal proprio legale nel corso del contenzioso sulla valutazione della convenienza dell'adesione alla proposta transattiva formulata dal Consorzio ASI di Catania in liquidazione rispetto alla prosecuzione del giudizio pendente innanzi al Tribunale di Catania.

Via Tacito 90, 00193 Roma

Tel. 06/ 32.22.20.10 - Fax. 095/53.65.34

Pec giuseppegvaccaro@ordineavvocatiroma.org

Pec ottavio.vaccaro@pec.ordineavvocaticatania.it

Email segreteria@studioassociatovaccaro.it

QUESITO

Su incarico della Camera di commercio del Sud Est Sicilia, il sottoscritto è stato chiamato a rendere parere ad adiuvandum in ordine alla convenienza giuridico-economica dell'adesione alla proposta transattiva formulata dal Consorzio ASI di Catania in liquidazione, a definizione dei giudizi riuniti pendenti innanzi al Tribunale di Catania, rispetto alla prosecuzione del contenzioso sino alla sentenza di primo grado ed all'eventuale proposizione di appello, valutando specificamente le motivazioni espresse dall'avv. Carmelo Floreno, patrocinante la Camera.

PREMESSA E DOCUMENTI ESAMINATI

La questione sottoposta presenta profili di particolare complessità, non soltanto sotto il profilo tecnico-giuridico, ma anche per le implicazioni economiche e strategiche che la decisione comporta per l'ente. La valutazione richiesta impone un'analisi multidisciplinare che tenga conto tanto degli aspetti processuali quanto di quelli sostanziali, tanto della dimensione giuridica quanto di quella economico-finanziaria, il tutto inquadrato nei principi di buona amministrazione che devono guidare l'azione degli enti pubblici.

Ai fini del presente parere sono stati esaminati la documentazione e le note interne relative ai giudizi iscritti ai nn. r.g. 20122/2015 e 10229/2018 del Tribunale di Catania, l'ordinanza di concessione della provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo emesso in favore del Consorzio ASI di Catania in liquidazione, l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 185-bis c.p.c. in data 16.07.2025, recante proposta conciliativa formulata dal Tribunale, e le note del difensore della Camera relative alle trattative intercorse ed alle proposte transattive formulate dalle parti.

LA GENESI DEL CONTENZIOSO E LA RICOSTRUZIONE DEI FATTI

La controversia trae origine da una vicenda complessa che affonda le sue radici nel rapporto consortile instauratosi tra la Camera di Commercio e il Consorzio ASI di Catania, rapporto

che si è sviluppato nel corso di oltre un decennio e che ha visto alternarsi fasi di collaborazione e momenti di tensione, culminati nell'attuale contenzioso. La Camera è parte di due procedimenti, successivamente riuniti per connessione soggettiva ed oggettiva, promossi dal Consorzio ASI di Catania in liquidazione per il pagamento di contributi consortili relativi agli anni 2006-2012.

Nel primo giudizio, iscritto al n. r.g. 20122/2015, il Consorzio ha ottenuto decreto ingiuntivo per l'importo di € 723.333,36, oltre interessi e spese, a titolo di contributi consortili dovuti dalla Camera. Quest'ultima ha proposto opposizione, contestando tanto la debenza quanto la quantificazione delle somme ingiunte. Nel secondo giudizio, iscritto al n. r.g. 10229/2018, la Camera ha assunto una posizione più attiva, agendo per far valere la legittimità ed efficacia del proprio recesso dal Consorzio, contestando l'an ed il quantum delle pretese contributive con particolare riferimento all'anno 2012, e proponendo domanda riconvenzionale di restituzione di € 361.666,64 già versati.

Un elemento di particolare rilevanza per la valutazione dell'alea processuale è rappresentato dall'ordinanza del 19.01.2017 con la quale il Tribunale di Catania ha concesso la provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo in favore del Consorzio.

Tale provvedimento, lungi dal costituire una mera formalità processuale, rappresenta un primo significativo indice dell'orientamento del giudice sulla fondatezza della pretesa creditoria.

La concessione della provvisoria esecutività presuppone infatti, ai sensi dell'ordinamento processuale civile, una valutazione prognostica circa la sussistenza dei presupposti per il mantenimento dell'ingiunzione. Il giudice, nel concedere tale misura, ha implicitamente riconosciuto in via anticipata la verosimiglianza del diritto azionato dal Consorzio, fornendo così un primo elemento di valutazione circa le probabilità di successo della pretesa creditoria.

Di ancor maggiore significato prognostico si rivela l'ordinanza emessa in data 16.07.2025 ai

sensi dell'art. 185-bis c.p.c., con cui il Tribunale ha formulato proposta conciliativa. Il Tribunale prefigura, in sostanza, la conferma del decreto ingiuntivo quanto alla debenza della contribuzione; reputa inefficace, rispetto alle obbligazioni oggetto di causa, il recesso esercitato dalla Camera, con affermazione implicita della perdurante obbligazione contributiva per il periodo controverso; propone compensazione integrale delle spese di lite tra le parti, segnalando un orientamento del giudicante già tendenzialmente definito in favore della pretesa del Consorzio quanto al merito, ma volto a sterilizzare il carico accessorio delle spese.

Tale proposta costituisce un chiaro indice dell'orientamento sfavorevole alla Camera in ordine al probabile esito del giudizio di primo grado.

Nel corso delle trattative si è assistito ad un progressivo avvicinamento delle posizioni. La Camera ha inizialmente proposto la definizione della lite mediante pagamento di € 350.000,00 onnicomprensivi, facendo leva sull'efficacia del recesso, la riduzione delle quote contributive in ragione della minore rappresentanza nel Consiglio generale, la contestazione delle somme relative al 2012 e la domanda restitutoria. Il Consorzio ha respinto tale proposta, ritenendola incongrua rispetto ad una propria esposizione complessiva quantificata in prossimità di € 1.000.000,00.

Successivamente, il Consorzio ha formulato una proposta transattiva che prevede: pagamento complessivo di € 675.000,00 da parte della Camera, a saldo e stralcio della pretesa monitoria e delle domande giudiziali; riduzione di circa il 10% della sorte capitale originariamente monitoria (€ 723.333,36), con abbattimento della pretesa principale; rinuncia integrale agli interessi da parte del Consorzio, con significativa riduzione del costo complessivo potenziale rispetto all'ipotesi di prosecuzione del giudizio e maturazione ulteriore degli accessori; compensazione delle spese di lite, con esclusione di reciproche pretese per onorari, diritti e spese processuali dei gradi già espletati, in linea con la proposta

conciliativa giudiziale; inclusione, nel predetto importo di € 675.000,00, dell'onere per imposta di registro sul decreto ingiuntivo, con trasferimento in capo al Consorzio dell'alea connessa a tale voce; pagamento rateale dell'importo transatto, in due rate annuali, con beneficio finanziario e di cassa per la Camera, che potrà programmare sulla media durata l'esborso, integrandolo correttamente nella propria pianificazione economico-finanziaria.

Il difensore della Camera ha evidenziato come le probabilità di accoglimento delle domande del Consorzio in primo grado siano valutabili in misura superiore al 50%.

IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO

L'azione degli enti pubblici deve conformarsi ai principi di economicità, efficienza, efficacia e prudenza che costituiscono parametri di legittimità dell'attività amministrativa, codificati nell'art. 11 della legge n. 241 del 1990. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che questi criteri costituiscono parametri di legittimità dell'azione amministrativa; pertanto, il sindacato giurisdizionale può estendersi al rispetto di tali parametri, non potendo prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti.

La comprensione della natura giuridica dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale risulta fondamentale per valutare la solidità delle difese della Camera. La giurisprudenza amministrativa ha consolidato importanti principi che risultano direttamente applicabili al caso in esame. I Consorzi ASI sono enti pubblici economici che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale.

Quanto agli obblighi contributivi, la giurisprudenza ha chiarito che gli oneri infrastrutturali dovuti ai Consorzi ASI hanno natura propter rem, in quanto correlate alla titolarità di una situazione giuridica (partecipazione consortile, proprietà/diritto reale su immobili ubicati nell'area, usufruzione di servizi essenziali) e carattere solidale.

L'apertura di una fase di liquidazione dell'ente consortile non fa venir meno, ma al contrario

cristallizza, il portafoglio dei crediti verso i consorziati, destinati ad alimentare l'attivo liquidatorio a tutela dei creditori e per l'equilibrio della chiusura della gestione. In questa prospettiva, i contributi consortili già maturati nel periodo antecedente e coincidente con la partecipazione dell'Ente restano esigibili e il mancato pagamento espone alla riscossione coattiva e all'insinuazione in eventuali procedure concorsuali, nelle quali l'ente creditore pubblico (come l'ASI) è tenuto a far valere le proprie ragioni attraverso gli strumenti di ammissione al passivo.

La Cassazione civile, con ordinanza n. 33957 del 22 dicembre 2024, ha stabilito che "la soppressione di un ente pubblico non determina il venir meno della sua soggettività tutte le volte in cui, pur se la totalità dei rapporti che ad esso facevano capo siano stati trasferiti, di una parte di questi ultimi sia prevista la liquidazione e tale liquidazione, anziché essere svolta da organi ordinari dell'Ente subentrato nei rapporti da liquidare, sia compiuta da un organo appositamente istituito in qualità di liquidatore dei rapporti pregressi", il che, nel caso in esame, assume rilevanza in quanto conferma la legittimità dell'azione creditoria del Consorzio ASI in liquidazione e la persistenza dell'obbligo contributivo della Camera durante la fase liquidatoria.

Altro profilo delicato della controversia riguarda l'efficacia liberatoria del recesso esercitato dalla Camera. La giurisprudenza ha sviluppato un orientamento consolidato che limita significativamente la portata liberatoria del recesso rispetto agli obblighi già sorti.

La Cassazione civile, con sentenza n. 11896 del 9 giugno 2015, ha chiarito che "il recesso tende allo scioglimento del rapporto ma non implica affatto rinuncia ai diritti già sorti in base a tale rapporto e, tanto meno, liberazione dagli obblighi corrispondenti. Pertanto, il recesso in parola non può essere addotto dal partecipante ad un consorzio idrico volontario ai sensi dell'articolo 918 c.c., al fine di liberarsi dagli obblighi - costituenti un onere gravante sul fondo

di sua proprietà - inerenti alla conservazione e manutenzione delle opere costruite per l'uso o l'utilizzazione delle acque".

Questo principio trova applicazione anche nel caso dei Consorzi ASI, secondo cui il recesso di un ente consorziato dal consorzio non libera l'ente recedente dall'obbligo di adempiere alle obbligazioni assunte anteriormente alla data del recesso.

L'ANALISI DELLE DIFESE DELLA CAMERA E LA VALUTAZIONE DELL'ALEA PROCESSUALE

Alla luce delle superiori considerazioni si condivide l'analisi svolta dal legale della Camera circa la debolezza delle principali linee difensive. La prima linea difensiva della Camera si articola sulla contestazione della debenza e della misura dei contributi, anche in correlazione alla ridotta incidenza nella governance consortile.

Questa difesa presenta profili di debolezza alla luce della giurisprudenza consolidata, che ha chiarito che l'obbligo contributivo nei consorzi pubblici non è correlato al grado di partecipazione alla governance, ma deriva dalla qualità di consorziato e dai benefici potenziali derivanti dall'attività consortile.

L'efficacia liberatoria del recesso rappresenta uno dei profili più deboli delle difese della Camera. Giurisprudenza consolidata ha stabilito che il recesso non libera dagli obblighi già sorti anteriormente alla sua comunicazione. Nel caso in esame, anche assumendo che il recesso sia stato validamente esercitato, esso non potrebbe liberare la Camera dagli obblighi contributivi relativi ai periodi anteriori al recesso stesso, riferendosi la pretesa del Consorzio agli anni 2006-2012.

La contestazione specifica relativa all'anno 2012, fondata sulla soppressione e messa in liquidazione dei consorzi ASI, presenta anch'essa profili di debolezza in quanto la soppressione e la messa in liquidazione del Consorzio non paiono idonee, di per sé, ad elidere la debenza dei contributi per periodi in cui il consorzio sia comunque stato operativo. Al più,

potrebbe ipotizzarsi un limitato margine di riduzione con riferimento alla frazione di anno interessata dalla liquidazione, ma tale eventualità non appare tale da giustificare l'azzeramento completo dell'obbligo contributivo per l'intero anno 2012.

La domanda riconvenzionale di restituzione di € 361.666,64 già versati incontra ostacoli oggettivi alla luce del principio di intangibilità del fondo consortile, consolidato nella giurisprudenza di settore. In assenza di specifiche pronunce di invalidità degli atti fondanti le obbligazioni contestate, la restituzione di somme già versate a titolo contributivo appare difficilmente ottenibile.

Alla luce dell'analisi condotta, ritengo fondata la valutazione del difensore della Camera che ha stimato le probabilità di accoglimento delle domande del Consorzio in misura superiore al 50%, appare realistico ritenere che lo scenario più probabile in primo grado sia quello della sostanziale conferma del decreto ingiuntivo, con eventuali ritocchi solo marginali.

L'appello, pur astrattamente praticabile, offrirebbe un margine di miglioramento dell'esito non tale, allo stato, da giustificare, in chiave prudenziale, l'esposizione a ulteriori anni di contenzioso con maturazione di interessi e incremento delle spese processuali.

LA VALUTAZIONE ECONOMICA COMPARATA

In caso di prosecuzione del giudizio, la Camera potrebbe trovarsi esposta, nello scenario di soccombenza che appare il più probabile, a un'esposizione economica significativamente superiore all'importo della proposta transattiva. Il capitale di € 723.333,36 rappresenta solo una parte dell'esposizione potenziale. Gli interessi, già oggi stimati in circa € 150.000,00, sono destinati a crescere in funzione dei tempi di definizione di primo e secondo grado. Le spese di lite costituiscono un ulteriore elemento di costo non trascurabile.

In uno scenario sfavorevole ma realistico, caratterizzato dalla conferma del decreto ingiuntivo in entrambi i gradi di giudizio, l'esposizione complessiva potrebbe attestarsi intor-

no o oltre la soglia di € 1.000.000,00, come peraltro stimato dallo stesso Consorzio nelle trattative.

La proposta del Consorzio per € 675.000,00 presenta una struttura complessivamente favorevole. La riduzione del 10% della sorte capitale rappresenta un risparmio immediato di oltre € 72.000,00. La rinuncia integrale agli interessi maturati costituisce il beneficio economico più significativo, considerando che gli interessi già maturati ammontano a circa € 150.000,00 e continuerebbero a crescere per tutta la durata del contenzioso. La compensazione integrale delle spese di lite elimina il rischio di condanna alle spese processuali. La possibilità di rateizzare il pagamento in due annualità costituisce un elemento di particolare favore per la gestione finanziaria dell'ente.

Oltre ai vantaggi economici diretti, la transazione comporta benefici intangibili di notevole rilevanza. La cristallizzazione di un costo certo elimina l'alea connessa alla maturazione di ulteriori interessi e alle possibili condanne alle spese di lite nei successivi gradi di giudizio. La chiusura tempestiva di un contenzioso significativo consente una immediata riduzione degli accantonamenti per rischi, liberando risorse per altre finalità istituzionali e garantendo maggiore certezza nella programmazione finanziaria pluriennale.

I PRINCIPI DI BUONA AMMINISTRAZIONE E LE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La scelta di aderire alla proposta transattiva si inquadra perfettamente nei principi di buona amministrazione che devono guidare l'azione degli enti pubblici. L'art. 11 della legge n. 241 del 1990 prevede espressamente che l'amministrazione possa concludere accordi con gli interessati nel perseguimento del pubblico interesse. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la valutazione di convenienza economica deve essere condotta considerando le proposte nel loro insieme, dovendosi accertare se una soluzione risulti nel complesso più conveniente e idonea a conseguire il risparmio di spesa perseguito.

La definizione transattiva consente di presentare la vicenda come un esempio di gestione oculata e responsabile delle risorse pubbliche, dimostrando la capacità dell'ente di valutare con realismo le proprie posizioni e di adottare soluzioni pragmatiche nell'interesse della collettività amministrata.

L'analisi condotta ha evidenziato la convergenza di molteplici elementi che depongono per la convenienza dell'adesione alla proposta transattiva. L'orientamento già manifestato dal Tribunale di Catania, favorevole alla conferma del decreto ingiuntivo e contrario al riconoscimento di effetti liberatori al recesso della Camera, costituisce un elemento determinante di valutazione dell'alea processuale. La consolidata giurisprudenza sulla persistenza degli obblighi contributivi durante la fase liquidatoria dei Consorzi ASI e sulla natura propter rem di tali obbligazioni fornisce un quadro normativo sfavorevole alle principali difese della Camera.

L'esposizione economica potenziale in caso di soccombenza, stimabile realisticamente in un importo pari o superiore ad € 1.000.000,00, risulta significativamente superiore all'importo della proposta transattiva. Il rischio concreto di evoluzione della liquidazione ordinaria in liquidazione coatta amministrativa costituisce un ulteriore elemento di incertezza che rafforza la convenienza della soluzione transattiva.

I principi di economicità, efficienza, efficacia e prudenza che devono presidiare l'azione amministrativa degli enti pubblici trovano piena applicazione nella fattispecie in esame. La scelta di aderire alla proposta transattiva rappresenta un esempio di gestione oculata delle risorse pubbliche, basata su una valutazione realistica dei rischi e delle opportunità, consentendo di cristallizzare un costo certo e contenuto, evitando l'alea di un contenzioso dall'esito incerto e dai costi potenzialmente molto superiori.

PARERE CONCLUSIVO

Dopo aver attentamente esaminato le motivazioni espresse dal legale della Camera, avv.

Carmelo Floreno, e condividendone pienamente l'analisi giuridica ed economica, considerato l'orientamento già manifestato dal Tribunale di Catania, la consolidata giurisprudenza sulla persistenza degli obblighi contributivi durante la fase liquidatoria dei Consorzi ASI, la valutazione di probabilità di accoglimento delle domande del Consorzio in misura superiore al 50%, la debolezza strutturale delle principali difese della Camera, l'esposizione economica potenziale in caso di soccombenza, il rischio concreto di evoluzione della liquidazione ordinaria in liquidazione coatta amministrativa, la struttura complessivamente favorevole della proposta transattiva, e i principi di economicità, efficienza, efficacia e prudenza che devono presidiare l'azione amministrativa degli enti pubblici, il presente parere ad adiuvandum conferma la fondatezza delle valutazioni espresse dal difensore della Camera e conclude che risulta giuridicamente ed economicamente conveniente per la Camera di commercio del Sud Est Sicilia aderire alla proposta transattiva formulata dal Consorzio ASI di Catania in liquidazione per l'importo complessivo di € 675.000,00, alle condizioni richiamate, rispetto alla prosecuzione del giudizio sino alla definizione dei gradi di merito.

Le motivazioni addotte dal legale della Camera trovano pieno riscontro nell'analisi giuridica ed economica condotta, evidenziando come tale conclusione si fondi su una valutazione complessiva che tiene conto tanto degli aspetti giuridici quanto di quelli economici, tanto dei rischi processuali quanto dei benefici gestionali, il tutto inquadrato nei principi di buona amministrazione che devono guidare l'azione degli enti pubblici nella gestione oculata e responsabile delle risorse della collettività.

Il parere del legale della Camera risulta pertanto pienamente condivisibile sotto ogni profilo, sia giuridico che economico-strategico, e merita di essere accolto dall'organo decisionale competente.

Roma li 20/01/2026

In fede

Avv. Giuseppe Vaccaro

Firmato digitalmente da: Giuseppe
Vaccaro

Data: 22/01/2026 17:48:32