

**Sentenza:** 273 del 6 dicembre 2012

**Materia:** Consorzi di bonifica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

**Ricorrente:** Consiglio di Stato

**Oggetto:** articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

**Esito:**

illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

**Estensore nota :** Beatrice Pieraccioli

Il Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 97, primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

La disposizione impugnata stabilisce: «1. A decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché vengano specificatamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. 2. A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità deve essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. 3. Le disposizioni su richiamate trovano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della presente legge.

Secondo il rimettente, detta norma violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto: limita la responsabilità patrimoniale dei consorzi di bonifica, nonostante che, in virtù dell'art. 2740 del codice civile, il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri e che le limitazioni della responsabilità sono ammesse nei soli casi stabiliti dalla legge, dovendo per questa intendersi esclusivamente la legge dello Stato; sottrae alcune somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo, prevedendo per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato, un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati) non assistiti da garanzia patrimoniale. La disposizione opererebbe dunque in una materia riservata allo Stato ed inciderebbe in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti, poiché introduce: a) una nuova ipotesi di impignorabilità *ex lege* di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale attenendo la previsione dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità alla materia dell'ordinamento processuale. Detta norma si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l) Cost., in quanto seleziona – intervenendo nella capacità d'agire dell'ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori – tra i rapporti debitori dell'ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato.

Ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 1 si porrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché inciderebbe sull'affidamento del contraente e rimetterebbe l'adempimento dell'obbligazione alla sola volontà del debitore. Inoltre, esso recherebbe *vulnus* sia all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., in quanto priverebbe i creditori del diritto all'azione esecutiva e del diritto alla difesa, sia all'art. 3 Cost., dato che introduce nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale "protetta", in violazione del principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infra-regionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni, nonché ai creditori, perché prevede alcuni crediti che sono "totalmente protetti", benché questi non riguardino spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b).

La norma censurata, secondo il rimettente, si porrebbe, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., poiché limita la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, privandoli della capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione», in violazione del principio di ragionevolezza e del canone di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. viene esaminata per prima, in quanto le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma in

esame, avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali (sentenza n. 368 del 2008).

La Corte ritiene fondata la censura. A tal proposito richiama una sua recente sentenza (n. 123/2010) in cui ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale di contenuto sostanzialmente analogo a quella in esame (art. 25, comma 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1), la quale stabiliva che gli enti nella stessa indicati non possono essere sottoposti a pignoramenti. Tale sentenza, confermando un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ha ribadito che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009, 50 del 2009 e 352 del 2001). La norma scrutinata – ha precisato la pronuncia – nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando “alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile” (sentenza 25 del 2007), incidendo in tal modo su di una materia riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Alla luce di detti principi, risulta palese che il citato art. 1 – estendendo, nei termini sopra indicati, l'istituto dell'impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevabilità della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3) – ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell'ambito di una materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e, conseguentemente, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.