

RICORSO 5 aprile 2017, n. 36

**Declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 5, e 3 della L.R. n. 1/2017.**

**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**

**Ecc.ma Corte Costituzionale**

**Ricorso (art. 127, comma 1, Cost.)**

per il **Presidente del Consiglio dei Ministri** in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 – n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti **ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it**) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12,

**contro**

**la Regione Puglia**, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede a Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33.

**per la declaratoria**

di illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 5, e 3 della Legge Regione Puglia del 3 febbraio 2017, n. 1, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017, recante *“Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati”*.

**per violazione**

dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost.

\* \* \* \* \*

Con legge regionale n. 1 del 3 febbraio 2017, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017, la Regione Puglia ha emanato norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati.

L'art. 2 prevede la soppressione di cinque consorzi di bonifica e il trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica denominato *“Consorzio Centro-Sud Puglia”* (commi 1 e 2).

In particolare, il 5° comma del citato art. 2 stabilisce che per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite il Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia *“potrà utilizzare i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei Consorzi soppressi”*.

*Definite le esposizioni debitorie dei Consorzi soppressi, detti beni e i residui rapporti giuridici attivi sono trasferiti al Consorzio di bonifica Centro - Sud Puglia”*.

L'art. 3, rubricato *“Definizione della esposizione debitoria pregressa dei Consorzi di bonifica soppressi”*, al comma 1 dispone che: *“Per il ripiano della massa debitoria pregressa ...è istituito un fondo della Regione Puglia destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione alle condizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5”*. Il comma 2 contiene disposizioni sulla pubblicità e sull'avvio del procedimento di definizione concordata dell'esposizione debitoria dei Consorzi soppressi; il comma 3 stabilisce che i creditori interessati alla definizione concordata *“devono presentare apposita istanza di pagamento, secondo il modello pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia di cui al comma 2, accettando tutte le condizioni di seguito specificate:*

*a) rinuncia totale di qualsiasi tipo di interessi, ivi compresi quelli di mora e/o interessi legali maturati e maturandi, nonché di ogni eventuale onere o spesa accessoria;*

*b) in relazione ai crediti oggetto della procedura, rinuncia a dare impulso a qualsivoglia procedimento giurisdizionale e a quelli eventualmente in corso, con compensazione delle spese legali e accessorie;*

c) *espressa remissione di almeno il cinquanta per cento del credito, come determinato ai sensi del presente comma*".

Il successivo comma 4 prevede che: *"La Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Commissario straordinario unico, approva le istanze dei creditori e ne assume gli oneri nei limiti delle disponibilità annuali del fondo di cui al comma 1, secondo l'ordine di presentazione"*.

Il comma 5 dispone che: *"Per la risoluzione delle controversie esistenti, il Commissario straordinario unico dei Consorzi soppressi, sulla base di apposite relazioni scritte sullo stato delle stesse e sul loro probabile esito redatte dai difensori dei consorzi, formula ragionevoli proposte transattive, in nessun caso a condizioni più onerose di quelle di cui al comma 3. La Giunta regionale, acquisito il parere dell'Avvocatura regionale, fa proprie le proposte transattive, eventualmente modificandone i termini, e ne assume gli oneri avvalendosi delle disponibilità del fondo di cui al comma 1. Le proposte transattive perdono efficacia decorsi trenta giorni dalla comunicazione alla controparte"*.

In base al comma 7 *"Non rientrano nell'applicazione del presente articolo i crediti della Regione Puglia nei confronti dei consorzi soppressi"*.

Le disposizioni contenute negli artt. 2, comma 5, e 3 della legge regionale in esame si espongono a censure di incostituzionalità per i seguenti motivi di

## Diritto

### **1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della l.r. Puglia n. 1 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., in riferimento alle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile in tema di liquidazione dei Consorzi.**

L'art. 2, comma 5, della L. r. Puglia n. 1 del 2017, prevede che per l'esercizio delle funzioni attribuite a seguito della soppressione dei cinque Consorzi indicati dal precedente comma 1, *"il Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia potrà utilizzare i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei Consorzi soppressi. Definite le esposizioni debitorie dei Consorzi soppressi, detti beni e i residui rapporti giuridici attivi sono trasferiti al Consorzio di bonifica Centro-Sud Puglia"*.

In base a tale disposizione il nuovo ente, pur subentrando in tutte le funzioni già esercitate dagli enti soppressi, succede nella titolarità dei loro beni e delle loro attività, e non pure nei rapporti passivi, che vengono definiti nelle forme e nei limiti previsti dal successivo art. 3.

Si può anche ammettere che nell'ordinamento civile vigente non sussiste una regola assoluta per la quale il subentro nelle funzioni di un ente soppresso comporti necessariamente un fenomeno di successione *"in universum jus"*, e che non si possa perciò escludere che la legge o l'atto amministrativo che dispone il subentro prevedano una forma di liquidazione dell'ente soppresso e di successione di quello nuovo nella titolarità di beni o rapporti determinati. Secondo la giurisprudenza della S. Corte di Cassazione, infatti, *"In tema di soppressione di enti pubblici, la successione si attua in modo diverso a seconda che la legge o l'atto amministrativo che hanno disposto la soppressione abbiano considerato il permanere delle finalità dell'ente soppresso ed il loro trasferimento ad altro ente, unitamente al passaggio, sia pure parziale delle strutture e del complesso delle posizioni giuridiche già facenti capo al primo ente, ovvero abbiano disposto la soppressione "previa liquidazione"; nel primo caso deve ritenersi che la successione si attui in "universum ius", con la conseguenza che tutti i rapporti giuridici che facevano capo all'ente soppresso passano all'ente subentrante, mentre, nel secondo caso, difettando la contemplazione del permanere degli scopi dell'ente soppresso, non avrebbe senso una successione a titolo universale nelle strutture organizzative che fosse attuata ai soli fini del loro scioglimento, e deve, pertanto, ritenersi che la successione avvenga a titolo particolare, limitata ai soli beni che residuino alla procedura di liquidazione, con la conseguenza che l'ente liquidatore non solo non si sostituisce nella titolarità della sfera giuridica originaria, ma non assume neppure alcuna diretta responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'ente estinto che già risultassero all'atto della liquidazione"* (Cass., sez. lavoro, 27 aprile 2016, n. 8377. Conforme: Cass., 535 del 18 gennaio

2002, n. 535; Cass., 13 ottobre 1983, n. 5971).

Tuttavia, occorre certamente escludere che sia conforme ai principi civilistici una successione che si realizzi nelle forme concretamente previste dalla norma regionale censurata; e ciò in quanto tale norma per un verso sottrae i beni dell'ente soppresso alla ordinaria garanzia patrimoniale dei debitori, in contrasto con le previsioni dell'art. 2740 c.c., e per un altro verso prevede che le posizioni debitorie siano definite solo in via eventuale ed in misura parziale mediante la procedura stabilita dal successivo art. 3, in manifesta difformità rispetto alla disciplina desumibile dal libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile in tema di liquidazione dei consorzi con attività esterna.

Invero, dal secondo comma, n. 5), dell'art. 2612 c.c., applicabile ai consorzi con attività esterna, si desume che allorquando si verifichi una causa di scioglimento si apre la fase di liquidazione secondo le disposizioni del contratto istitutivo, che devono essere iscritte per estratto nel registro delle imprese; e queste operazioni devono necessariamente rispettare le norme imperative di legge contenute nell'art. 2614 c.c., per il quale: *"I contributi dei consorziati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo consortile. Per la durata del consorzio i consorziati non possono chiedere la divisione del fondo, e i creditori particolari dei consorziati non possono far valere i loro diritti sul fondo medesimo"*.

Occorre dunque ritenere che la fase di liquidazione costituisce un ineludibile riflesso della destinazione del fondo consortile alla soddisfazione dei creditori, rimanendo così preclusa la possibilità di destinarli — secondo la tecnica adottata dalla norma censurata — alla costituzione delle dotazioni patrimoniali del nuovo ente, destinato a succedere a quelli soppressi.

Secondo le regole civilistiche, così come elaborate dalla giurisprudenza della S. Corte, non si può dunque sfuggire alla seguente alternativa: a) o si prevede che il nuovo ente, destinato a subentrare nelle funzioni amministrative di quelli soppressi, succede *"in universum jus"*, nel rispetto della regola generale che appare applicabile a fattispecie di tale genere; b) ovvero, qualora si ritenga possibile ed opportuno procedere alla liquidazione degli enti soppressi, occorre rispettare le regole civilistiche relative a tale operazione, che sono ispirate al principio della destinazione del fondo consortile alla soddisfazione dei creditori.

La norma censurata, che pretende di seguire una terza via che salvaguarda le attività ed i beni e lascia insoddisfatti (almeno parzialmente) le passività, si pone in tal modo in contrasto con i principi costituzionali perché invade le sfere della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile. Secondo la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, invero, *"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 valori tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente sentenza n. 50 del 2005)"* (Corte Cost. sent., n. 123/2010, richiamata dalla sentenza n. 273/2012, emessa in un analogo giudizio).

Più in particolare, dal mancato rispetto delle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile, che indicano le procedure da seguire nella fase di liquidazione dei Consorzi, deriva il contrasto con l'art. 117, lettera 1) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

**2. Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. R. Puglia n.1 del 03.02.2017, per violazione dell'art. 117, 2° comma, lett. l) Cost., in riferimento alle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X, Capo II del Codice Civile ed ai principi in tema di successioni tra enti.**

L'art. 3 della L.R. in esame prevede l'istituzione di un fondo della Regione Puglia destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino *"istanza di definizione della propria posizione"* (comma 1). I creditori interessati alla definizione della propria posizione devono presentare apposita istanza di pagamento con la quale rinunciano a qualsiasi tipo di interessi e a dare impulso a qualsiasi procedimento giurisdizionale e a quelli eventualmente in corso, e rimettano almeno il 50% del credito (comma 3); sulla base dell'istruttoria compiuta dal Consorzio straordinario unico, la Giunta regionale approva le istanze dei

creditori e “ne assume gli oneri nei limiti delle disponibilità del fondo di cui al comma 1, secondo l’ordine di presentazione” (comma 4); per la risoluzione delle controversie esistenti il commissario formula proposte transattive “in nessun caso a condizioni più onerose di quelle di cui al comma 3” e la Giunta regionale “fa proprie le proposte transattive, eventualmente modificandone i termini, e ne assume gli oneri di cui al comma 1” (comma 5); sono esclusi dall’applicazione del presente articolo i crediti della Regione Puglia (comma 7).

La procedura di definizione dell’esposizione debitoria pregressa dei consorzi soppressi disciplinata dall’art. 3 della L. r. in esame, prescinde dai principi generali di qualunque procedura liquidatoria: essa, infatti, non prevede la liquidazione della massa attiva dei consorzi soppressi e impone ai creditori, al fine di potersi soddisfare, di rimettere la metà dei loro crediti e di rinunciare agli interessi; e ciò in contrasto con i principi generali del diritto civile, che prevedono la liquidazione dell’attivo dell’ente e la sua ripartizione nel rispetto della *par condicio creditorum* e della cause di prelazione.

La normativa statale non prevede nessuna disposizione analoga a quella contenuta nella norma regionale impugnata, secondo cui le posizioni debitorie sono soddisfatte solo in parte, senza pregiudizio per la devoluzione al nuovo ente dei beni e delle attività. Di riflesso, il nuovo ente subentra solo nei rapporti attivi, e non pure in quelli passivi, in guisa che non sono rispettati neppure i principi civilistici sulla successione a titolo universale.

La procedura di definizione della esposizione debitoria pregressa dei consorzi di bonifica soppressi, di cui all’articolo 3, avrebbe potuto essere compatibile con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile soltanto se, anziché configurarsi come una procedura liquidatoria, avesse assunto i caratteri di una procedura per consentire la definizione transattiva delle esposizioni debitorie dei consorzi soppressi, e quindi se (ed a condizione che) i creditori dei consorzi soppressi fossero stati liberi di aderirvi o meno, fatta salva la possibilità di soddisfare le loro ragioni sui beni dei consorzi soppressi. Tale ipotesi interpretativa è però preclusa dal tenore dell’articolo 2, comma 5, che invece prevede il trasferimento al Consorzio di Bonifica Centro - Sud soltanto dei beni di proprietà dei consorzi soppressi e dei residui rapporti giuridici attivi, e non anche dei residui rapporti giuridici passivi.

Per tali ragioni, anche l’art. 3 della legge regionale impugnata incide sull’assetto predisposto dal codice civile nella materia della liquidazione dei Consorzi, che è riservata alla sfera di competenza legislativa esclusiva statale in virtù dell’articolo 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione.

In mancanza di una potestà di incidere sulle norme civilistiche in tema di liquidazione degli enti e di introdurre speciali disposizioni che prevedano una falcidia delle posizioni debitorie, il legislatore regionale avrebbe dovuto rispettare la destinazione del patrimonio consortile alla soddisfazione dei creditori. Se invece avesse voluto assicurare la devoluzione dei beni dei Consorzi soppressi al nuovo Consorzio istituito in loro sostituzione, non avrebbe potuto evitare di prevedere una forma di successione “*in universum jus*”, che deve ritenersi l’ipotesi normale in tutti i casi in cui persistano gli scopi di pubblico interesse dell’ente disciolto e si registri il trasferimento delle sue finalità e delle sue funzioni al nuovo ente.

\* \* \* \* \*

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso e confida nell’accoglimento delle seguenti

### conclusioni

“Voglia l’Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 5 e 3, della legge Regione Puglia del 3 febbraio 2017, n. 1, pubblicata nel BUR n. 15 del 6 febbraio 2017 recante “*Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati*”, per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. 1) Cost.”.

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;

2. copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 31 marzo 2017, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 5 aprile 2017

Maria Letizia Guida