



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 81 del 29/06/2006

Bollettino regionale

SENTENZA 5 giugno 2006, n. 234

Legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia".

SENTENZA N. 234

ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale MARINI Presidente
- Franco BILE' Giudice
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfio FINOCCHIARO "
- Alfonso QUARANTA "
- Franco GALLO "
- Luigi MAZZELLA "
- Gaetano SILVESTRI "
- Sabino CASSESE "
- Maria Rita SAULLE "
- Giuseppe TESAURO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), promossi con tre ordinanze depositate il 6 settembre 2004 dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, rispettivamente iscritte ai nn. 944, 945 e 946 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2004;

Visti gli atti di costituzione del Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo;

udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 2006 il Giudice relatore Franco Gallo;

udito l'avvocato Claudio Martino per il Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di tre giudizi civili, promossi con atti di citazione notificati in data 11 novembre 2001 nei confronti del Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo da alcuni proprietari di immobili ubicati nel comprensorio di tale Consorzio, il Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, con tre ordinanze di contenuto analogo, depositate il 6 settembre 2004, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), il quale stabilisce che, "in considerazione degli eventi calamitosi verificatisi negli anni 2000, 2001 e 2002, le iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi di bonifica per le predette annualità e riportate in cartelle esattoriali ancora non pagate alla data di entrata in vigore della presente legge sono annullate".

Il giudice rimettente premette, in punto di fatto:

- a) che i giudizi hanno ad oggetto l'accertamento negativo del diritto del Consorzio convenuto ad esigere, mediante le cartelle esattoriali già notificate ai suddetti proprietari, il pagamento dei contributi consortili per gli anni 2000 e 2001, con condanna del medesimo Consorzio a restituire quanto eventualmente pagato a tale titolo dagli attori;
- b) che gli stessi attori, "in diversi casi", hanno eseguito il pagamento delle cartelle;
- c) che le domande giudiziali si fondano sull'assunto che il Consorzio, nonostante la sua finalità istituzionale diretta alla manutenzione e all'esercizio di opere di bonifica, non si è adoperato in tal senso, e non ha apportato alcun beneficio effettivo e diretto agli immobili degli attori;
- d) che, nelle more dei giudizi, è intervenuta la norma regionale censurata, riguardante anche le annualità oggetto di causa.

In punto di diritto, il rimettente osserva poi, incidentalmente e dubitativamente, che il secondo periodo del comma 4 del citato art. 16 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2003, per il quale è consentito ai consorzi di bonifica di emettere nuovi ruoli in base ai nuovi piani di contribuzione previsti dallo stesso articolo, sarebbe logicamente incompatibile con la ratio di favorire le zone interessate da "eventi calamitosi" negli anni dal 2000 al 2002 e, pertanto, "sembra piuttosto valere per gli anni successivi".

Il Tribunale di Lecce denuncia, quindi, il contrasto della suddetta norma con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo che l'indifferenziato annullamento delle iscrizioni a ruolo relative alle annualità dal 2000 al 2002 riguarderebbe, irragionevolmente, anche le zone non colpite dagli "eventi calamitosi" e che il mancato riconoscimento legislativo del diritto dei consorziati ad ottenere la restituzione delle somme già pagate ai

consorzi per dette annualità "penalizzerebbe" in modo ingiustificato i consorziati diligenti nell'effettuare il pagamento dei contributi.

Il giudice a quo, infine, afferma la rilevanza delle sollevate questioni, perché la norma censurata riguarda annualità contributive oggetto dei tre giudizi e perché alcuni degli attori hanno già pagato le cartelle esattoriali.

2. - In ciascuno dei tre giudizi di legittimità costituzionale si è tempestivamente costituito il Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo, deducendo l'irragionevolezza della norma regionale censurata, perché questa, nel cancellare per le annualità dal 2000 al 2002 le entrate dei consorzi di bonifica:

a) non distingue né tra zone danneggiate e non danneggiate dagli eventi calamitosi (e, quindi, tra consorziati danneggiati e non danneggiati da tali eventi), né tra le quote contributive imputabili alle spese di funzionamento dei consorzi e quelle imputabili alle spese di gestione degli impianti di irrigazione;

b) ricollega la suddetta soppressione, delle entrate ad eventi naturali imprevedibili e non a disfunzioni od irregolarità di gestione degli enti;

c) impedisce la copertura di spese già deliberate ed elimina entrate previste in bilanci precedentemente approvati dalla stessa Regione Puglia;

d) non contiene alcuna disciplina delle cartelle pagate dai consorziati prima della sua emanazione.

Il Consorzio, conclude per la declaratoria di "manifesta fondatezza" delle sollevate questioni ed afferma che le norme denunciate dal Tribunale sarebbero in contrasto anche con numerosi altri parametri costituzionali, tra cui i principi di ragionevolezza (sotto profili diversi da quelli indicati dal rimettente) e "di retroattività", nonché gli artt. 23, 41, 44, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, 118, 119 Cost., in relazione agli artt. 18, 21, 54 e 59 del regio decreto-legge 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), ed agli artt. 862 e 864 del codice civile.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica, il predetto Consorzio Speciale ha depositato, per ciascuno dei giudizi di legittimità costituzionale, memorie illustrative di identico contenuto, ribadendo le proprie deduzioni e conclusioni.

Considerato in diritto

1. - E Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, nel corso di tre giudizi civili, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), il quale stabilisce che, "in considerazione degli eventi calamitosi verificatisi negli anni 2000, 2001 e 2002, le iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi di bonifica per le predette annualità e riportate in cartelle esattoriali ancora non pagate alla data di entrata in vigore della presente legge sono annullate".

Un primo gruppo di questioni concerne l'irragionevolezza della norma denunciata, in quanto questa dispone l'annullamento delle iscrizioni a ruolo di contributi consortili relativi anche a zone non colpite da "eventi calamitosi".

Un secondo gruppo di questioni concerne l'ingiustificata "penalizzazione", ad opera della medesima norma, dei consorziati i quali, entro la data di entrata in vigore della norma censurata, abbiano pagato le

cartelle esattoriali relative alle annualità dal 2000 al 2002, rispetto ai consorziati i quali, alla stessa data, non abbiano ancora effettuato il pagamento di dette cartelle. Sarebbe, infatti, irragionevole - ad avviso del giudice a quo - che ai consorziati più diligenti non possano essere restituite le somme versate in pagamento delle cartelle relative alle indicate annualità, mentre i consorziati meno diligenti non siano più tenuti ad alcun versamento, a seguito dell'annullamento ope legis delle cartelle non ancora pagate.

Il rimettente precisa, al riguardo, che i giudizi principali hanno ad oggetto l'accertamento negativo del diritto del convenuto Consorzio di bonifica di esigere, mediante le cartelle esattoriali già notificate agli attori proprietari di immobili siti nel comprensorio del consorzio, il pagamento dei contributi consortili per gli anni 2000 e 2001, con condanna del convenuto a restituire quanto pagato a tale titolo dagli attori. Per il Tribunale di Lecce, le sollevate questioni sarebbero rilevanti, perché la norma censurata riguarda annualità contributive oggetto dei giudizi e perché alcuni degli attori hanno già pagato le suddette cartelle esattoriali.

2. - L'identità sia della norma denunciata che delle censure prospettate dal giudice a quo in tutte le ordinanze di rimessione impone la riunione dei giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni.

3. - Non possono essere presi in considerazione gli ulteriori profili e questioni prospettati dal Consorzio di bonifica nelle sue memorie di costituzione davanti a questa Corte, perché - ai sensi degli artt. 23, secondo comma, e 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - il thema decidendum del giudizio incidentale di legittimità costituzionale è delimitato dall'ordinanza di rimessione e non è consentito alle parti ampliarlo (v., ex plurimis, sentenza n. 464 del 1999 e ordinanza n. 174 del 2003).

4. - Le questioni concernenti l'irragionevolezza dell'annullamento delle iscrizioni a ruolo di contributi consortili relativi a zone non colpite da "eventi calamitosi" sono manifestamente inammissibili per omessa descrizione della fattispecie.

La rilevanza delle questioni sussisterebbe - come è evidente - solo nel caso in cui fosse esclusa l'incidenza dannosa delle menzionate calamità nelle zone per le quali sono richiesti contributi consortili da parte del Consorzio di bonifica convenuto nei giudizi principali. Tuttavia, il giudice a quo non ha precisato se e per quali zone il comprensorio di tale Consorzio sia stato effettivamente colpito dai suddetti "eventi" e, pertanto, non ha messo in grado questa Corte di verificare la rilevanza delle questioni (v., ex plurimis, ordinanze n. 126, n. 123 e n. 18 del 2006, n. 472, n. 434 e n. 312 del 2005).

5. - Sono invece fondate le questioni concernenti la denunciata disparità di trattamento tra i consorziati che, alla data dell'entrata in vigore della legge della Regione Puglia n. 4 del 2003, hanno pagato le cartelle esattoriali relative ai contributi consortili per gli anni dal 2000 al 2002 ed i consorziati che non le hanno pagate.

5.1. - Il rimettente muove dal presupposto interpretativo che la norma censurata esclude la ripetibilità dei pagamenti effettuati dai suddetti consorziati "diligenti", mentre definitivamente esonera dal pagamento i consorziati "meno diligenti". Questa interpretazione è plausibile, come risulta anche dalla ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce detta norma.

Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa dei consorzi di bonifica operanti nel territorio della Regione, ha disposto, con l'art. 16 della legge n. 4 del 2003, sia che tali consorzi abbattano del trenta per cento la spesa corrente e riducano proporzionalmente gli oneri contributivi, apportando le conseguenti variazioni ai propri bilanci (comma 1), sia che gli stessi consorzi riformulino i vigenti piani di

contribuenza, ove approvati anteriormente al 1° gennaio 2000, rapportando gli oneri agli effettivi benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica (comma 3). Il comma 4 dello stesso articolo, in considerazione degli "eventi calamitosi verificatisi negli i anni 2000, 2001 e 2002", dispone l'annullamento delle iscrizioni a ruolo e delle cartelle esattoriali relative ai contributi dovuti ai consorzi di bonifica per gli stessi armi, ancora non pagati alla data di entrata in vigore della legge (primo periodo, censurato dal rimettente), e, nel contempo, consente ai consorzi di emettere, "eventualmente", nuovi ruoli in base ai predetti nuovi piani di contribuzione, previsti dal medesimo art. 16 (secondo periodo, non censurato).

I richiamati commi 1, 3 e 4 dell'art. 16 vanno interpretati, secondo il loro combinato disposto, nel senso che i consorzi di bonifica - contrariamente a quanto adombrato dal rimettente ad ulteriore sostegno della denunciata disparità di trattamento - hanno il potere di emettere nuovi ruoli non solo per gli anni successivi al 2002, ma anche, facoltativamente, per il periodo dal 2000 al 2002, purché in quest'ultimo caso l'emissione avvenga in sostituzione dei ruoli già emessi ed annullati ope legis per effetto del primo periodo del comma 4. A questo risultato ermeneutico inducono:

a) la collocazione sequenziale dei due periodi che compongono l'intero comma 4, tale da evidenziare che il secondo periodo presuppone l'annullamento dei ruoli disposto dal primo periodo;

b) l'attribuzione ai consorzi di bonifica del potere di emettere nuovi ruoli in base ai "piani di contribuzione previsti dal presente articolo", cioè dall'art. 16, il quale contempla anche i piani di contribuzione sostitutivi di quelli sottesi ai ruoli già emessi ed annullati ope legis (piani approvati in data antecedente al 1° gennaio 2000 e fondati sui bilanci consortili applicabili alla data di entrata in vigore della legge);

c) la natura discrezionale (attestata dall'avverbio "eventualmente") del potere di emettere nuovi ruoli, la quale può giustificarsi solo con l'intento del legislatore di far dipendere l'esercizio di tale potere dalla previa valutazione della concreta incidenza, nei comprensori consortili, degli "eventi calamitosi" e presuppone, perciò, l'avvenuto annullamento ope legis dei vecchi ruoli in dipendenza di tali eventi. Tale interpretazione logico-sistematica dell'intero articolo 16, secondo cui i nuovi ruoli possono essere emessi anche in sostituzione di quelli annullati per effetto del primo periodo del comma 4, limita, ma non elimina, l'agevolazione prevista dalla norma censurata in dipendenza degli "eventi calamitosi". I nuovi ruoli comportano pur sempre, infatti, obblighi contributivi di minore importo, in applicazione dei nuovi e meno onerosi criteri di calcolo dei contributi consortili, previsti dai commi 1 e 3 dello stesso art. 16.

Dalla suddetta ricostruzione del quadro normativo discende che l'art. 16, da un lato, ha fatto venir meno l'obbligo dei consorziati di pagare i contributi consortili relativi alle annualità dal 2000 al 2002, nel caso in cui questi non siano stati ancora pagati alla data di entrata in vigore della legge regionale (primo periodo del comma 4), salva l'eventuale sostituzione delle vecchie cartelle con altre di importo minore di quello originario (commi 1, 3 e secondo periodo del comma 4); dall'altro, ha mantenuto ferma l'efficacia dei ruoli, nel caso in cui questi siano stati già pagati entro tale data, senza prevedere né il loro annullamento, con conseguente ripetibilità di quanto versato, né la possibilità della loro sostituzione con ruoli di minore importo. Non sussistendo margini per una diversa interpretazione, è pertanto corretta la premessa ermeneutica da cui muove il rimettente nel sollevare la questione.

5.2.- La disciplina posta dalla norma denunciata, così interpretata, si pone in contrasto con il principio di uguaglianza evocato dal giudice a quo, perché esclude l'obbligo di pagare i predetti contributi consortili e nello stesso tempo, irragionevolmente, non consente la ripetizione degli stessi contributi, se pagati entro una certa data (v., per casi analoghi, le sentenze n. 320 del 2005, n. 416 del 2000 e n. 421 del 1995). La norma incorre, pertanto, in contraddizione nel qualificare un versamento non dovuto, se non ancora

effettuato, e dovuto, se già effettuato. Ciò si risolve in una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee, in quanto ai consorziati che hanno diligentemente provveduto al sollecito pagamento delle cartelle esattoriali viene riservato un trattamento deteriore rispetto ai consorziati che, alla data di entrata in vigore della legge, erano ancora inadempienti al medesimo obbligo contributivo. E' evidente che, se gli "eventi calamitosi" giustificano, secondo il legislatore regionale, il venir meno dell'obbligo contributivo, la medesima ratio deve operare anche al fine di consentire la ripetizione dei contributi pagati in adempimento dello stesso obbligo.

Né potrebbe obiettarsi che all'annullamento delle cartelle non pagate può far seguito, ai sensi del secondo periodo del comma 4 del citato art. 16, l'emissione di nuovi ruoli da parte dei consorzi di bonifica, in relazione alle stesse annualità. Al riguardo è agevole replicare che l'emissione di nuovi ruoli non è affatto imposta dalla legge regionale - la quale, anzi, la considera come meramente eventuale - e che comunque tali ruoli, se emessi, debbono essere conformi ai criteri di contenimento delle spese consortili introdotti dallo stesso art. 16 della legge n. 4 del 2003 e pertanto debbono prevedere, come sopra sottolineato, oneri contributivi meno gravosi di quelli indicati dalle cartelle esattoriali già pagate e calcolati in base ai previgenti e più onerosi piani di contribuenza. Anche in tal caso, dunque, la norma censurata crea una disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente uguali, che deve essere eliminata con una pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di detta norma, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente ai consorziati di ripetere i contributi già versati. Di conseguenza, nel caso di emissione di nuovi ruoli in sostituzione di quelli annullati, i consorziati che, alla data di entrata in vigore della citata legge regionale, abbiano già pagato - con riferimento alle stesse zone del comprensorio - le cartelle relative agli anni dal 2000 al 2002, avranno diritto di ripetere solo la differenza tra l'importo pagato e quello minore determinato in base ai suddetti nuovi piani di contribuenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), nella parte in cui non prevede la ripetibilità delle somme pagate entro la data di entrata in vigore della legge, in base alle cartelle esattoriali relative ai contributi in favore dei consorzi di bonifica per le annualità 2000, 2001, 2002; dichiara la manifesta l'ammissibilità delle altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, primo periodo, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Lecce, sezione distaccata di Nardò, con le ordinanze, indicate in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2006

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
