



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 114 del 07/09/2006**

ORDINANZA 29 novembre 2005, N. 290

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953 n. 87

N. 290 Reg. ordinanze 2006

N. 290 Reg. ordinanze 2006

Ordinanza del 29 novembre 2005 (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 luglio 2006) emessa dal Tribunale di Trani nei procedimenti civili riuniti promossi da CAMPANELLA Antonio ed altri c/ USL BA/1 in liquidazione coatta amministrativa

TRIBUNALE di TRANI  
Sezione Civile

IL GIUDICE ISTRUTTORE

esaminati gli atti dei procedimenti riuniti sotto il n. 1368/05 RG proposti da

- 1) Campanella Antonio + 4;
- 2) Rizzitelli Michele;
- 3) Lella Luigi;
- 4) Pavone Vincenzo;
- 5) Credifarma s.p.a.;
- 6) Loffredo Francesca;
- 7) Dibenedetto Maria;
- 8) Dibenedetto Angela;
- 9) Seccia Giuseppe;
- 10) Petrignani Ignazio;

contro

Liquidazione Coatta Amministrativa ex U.S.L. BA1, in persona del commissario liquidatore pro-tempore, aventi ad oggetto opposizioni (ex art 98 L.F.) allo stato passivo depositato presso la cancelleria fallimentare di questo Tribunale in data 22/4/05 dal commissario liquidatore della liquidazione coatta amministrativa della ex U.S.L. Bal (cfr. nota prot. N. 27919 del 21/4/05 trasmessa dal commissario liquidatore della A.U.S.L. BA/2 ex U.S.T. BA/1, BA/4 e BA/6 in liquidazione coatta amministrativa) e dichiarazioni tardive di credito (ex art. 101 L.F.);

solleva

questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3 bis, della L.R. Puglia 9 Dicembre 2002 n. 20, così come introdotto dall'art. 43, secondo comma, L.R. Puglia 7 Marzo 2003 n. 4, a sua volta modificato dall'art. 32, comma primo lett. A), L.R. Puglia 7 Gennaio 2004 n. 1, in riferimento agli artt. 3 e 117 Costituzione, per le seguenti ragioni.

Non manifesta infondatezza della questione.

L'art. 117, secondo comma lett. 1), della Costituzione, così come integrato e modificato dalla recente novella apportata dalla L. Cost. 18/10/01 n. 3, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, tra le altre, la materia della "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

Trattasi di innovazione normativa solo apparente atteso che, in passato, la dottrina non ha mai dubitato sull'esclusiva potestà legislativa dello Stato nelle materie in questione, così come in quelle relative alla difesa esterna e all'ordinamento pubblico, in quanto trattasi di materie particolarmente delicate per le implicazioni riguardanti l'unità dello Stato e il rispetto del principio di eguaglianza, attuabile innegabilmente attraverso l'uniformità di disciplina in materia di diritti civili del cittadino e tutela degli stessi.

Nonostante il chiaro dettato normativo di rango costituzionale sopra richiamato, il legislatore della Regione Puglia, con l'art. 43, secondo comma, L.R. Puglia 7 Marzo 2003 n. 4, successivamente modificato dall'art. 32, comma primo lett. A), L.R. Puglia 7 Gennaio 2004 n. 1, ha introdotto, all'art. 11 della L.R. Puglia 9 Dicembre 2002 n. 20, il comma 3 bis, con il quale è stato espressamente stabilito che "... alle gestioni liquidatorie risultanti dalla soppressione delle predette USL, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994 n. 724 e dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995 n. 549, che si trovano in condizioni di grave dissesto finanziario ovvero risultano gravemente deficitarie, si applicano gli artt. 198, 199, comma 1, 200, comma 2, 201, 204, 206, comma 2, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del R.D. 16 marzo 1942 n. 267 (disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in quanto compatibili".

La Regione Puglia, così legiferando, ha introdotto una novella procedura concorsuale di natura amministrativa regolando la stessa attraverso il richiamo ad alcune norme poste dal R.D. n. 267/42 coatta amministrativa, in tal riserva esclusiva della potestà in materia di modo però violando la riserva esclusiva della potestà legislativa statale come sopra richiamato ed anche in principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3 della Costituzione attraverso l'introduzione, solo per la Regione Puglia, di una regolamentazione dell'esercizio dei diritti di credito da far valere nei confronti delle gestioni liquidatorie delle USL sottoposte a tale procedura.

Sotto più profili, il richiamo espresso alle norme della liquidazione coatta amministrativa finisce per incidere in maniera diretta su diritti civili, su norme processuali, sulla giurisdizione e, in ultima analisi, persino con indirette implicazioni di natura penalistica (si pensi ad esempio alla individuazione ed esatta qualificazione dei reati eventualmente ascrivibili al soggetto investito dell'incarico di liquidatore).

E' pur vero che la liquidazione coatta amministrativa ha notoriamente natura di procedimento amministrativo e non giurisdizionale e, come tale, la sua regolamentazione non rientra nella riserva di potestà legislativa statale.

Tale principio, tuttavia, può valere nei limiti in cui la disciplina legislativa regionale si limiti a regolamentare il mero procedimento amministrativo senza tuttavia incidere su posizioni soggettive di

pieno diritto, di natura civile, e persino sulla giurisdizione e sulle norme di carattere processuale. Nella fattispecie, il suddetto limite sembrerebbe ampiamente superato dal legislatore regionale, come emerge dall'esame di alcune delle norme della legislazione statale recepite dall'art. 11, comma 3 bis, cit. In primo luogo, attiene certamente all'ordinamento civile la disciplina che riguarda la capacità e lo stato di un soggetto, quand'anche di natura pubblicistica, e quindi anche la sua sottoponibilità a procedura concorsuale, tant'è che l'art. 194 R.D. n. 267/42 qualifica come inderogabile, tra gli altri, il principio dell'accertamento giudiziale dello stato d'insolvenza (cfr. art. 195), accertamento invece non previsto dalla legge regionale de qua avendo la stessa affidato tale compito al Presidente della Giunta Regionale che vi ha provveduto con decreto n. 261/03. Sotto tale profilo, già si intravede una indebita interferenza del legislatore regionale in materia di giurisdizione, atteso che l'omessa previsione dell'accertamento giudiziale, da parte del tribunale fallimentare, così come inderogabilmente impone l'art. 194 R.D. n. 267/42, finisce per spostare l'accertamento, in ordine alla ricorrenza dei presupposti per l'apertura della procedura concorsuale, in sede di giurisdizione amministrativa anziché ordinaria.

Inoltre, l'art. 201 L.F., recepito, tra gli altri, dall'art. 11 comma 3 bis cit., richiama a sua volta la disciplina degli effetti dell'apertura della procedura concorsuale per i creditori (titolo II, capo III, sez. II del R.D. n. 267 cit.) e sui rapporti giuridici preesistenti (titolo II, capo III, sez. IV del R.D. n. 267 cit.), senza trascurare il non meno rilevante conferimento della legittimazione, in capo al commissario liquidatore, ad agire in revocatoria ordinaria (art. 66 R.D. n. 267 cit.). E' sufficiente dare una rapida lettura ad alcune delle norme richiamate dall'art. 201 per appurare quanto le stesse incidano su diritti soggettivi di natura indiscutibilmente civilistica e sulla disciplina processuale.

Si pensi, ad esempio, all'art. 51 (contenuto nella richiamata Sez. II) L.F., che vieta la proposizione o la prosecuzione di azioni esecutive individuali una volta aperta la procedura concorsuale. Tale norma finisce per incidere pesantemente sul diritto soggettivo del creditore e sulla tutela dello stesso, inibendogli la possibilità di agire individualmente per l'esercizio del proprio diritto, dovendo viceversa soggiacere al principio della par condicio creditorum e conseguentemente alle modalità ed ai tempi della procedura concorsuale. L'art. 52 L.F., anch'esso richiamato ed applicabile alla fattispecie, impone modalità procedurali per l'accertamento in sede concorsuale di ogni credito, stabilendo norme di carattere processuale (v'è infatti il richiamo alle norme poste dal capo V della legge fallimentare). L'art. 55 L.F., com'è noto, impone la sospensione del corso degli interessi, convenzionali, o legali, agli effetti del concorso, tranne il caso di crediti assistiti da prelazione per i quali il decorso degli interessi è regolato diversamente. Conseguentemente, per mera opzione del legislatore regionale, in deroga al principio generale enunciato dall'art. 1282 cod. civ., i crediti pecuniari vantati nei confronti delle gestioni liquidatorie delle U.S.L. insistenti nella Regione Puglia, dalla data del decreto di apertura della procedura liquidatoria, non produrrebbero più interessi, né vi sarebbe possibilità alcuna di esercitare il relativo credito accessorio in altra sede, non essendovi certamente speranza alcuna che le suddette gestioni ritornino "in bonis". Dal canto suo, l'art. 56 L.F. prevede limitazioni alla compensabilità dei crediti, in deroga ai principi generali in materia posti dal codice civile (cfr. art. 1241 e seg. cod. civ.).

L'art. 66 L.F., poi, attribuisce al curatore fallimentare (e, nella liquidazione coatta amministrativa, al commissario liquidatore) la legittimazione ad agire in revocatoria ordinaria a tutela degli interessi della massa dei creditori, così sostituendo quella dell'organo della procedura concorsuale alla legittimazione dei singoli creditori costretti a insinuarsi nel passivo, in deroga all'art. 2901 cod. civ.

Quanto alle norme poste sotto la sezione IV, pure applicabili alla liquidazione coatta amministrativa, esse regolano i rapporti preesistenti all'apertura della procedura concorsuale, incidendo, talvolta pesantemente, sulle sorti dei diritti civili vantati da soggetti terzi. Si pensi, ad esempio, alla facoltà, accordata al commissario liquidatore in deroga ai principi enunciati dal codice civile in materia di risoluzione contrattuale, di optare unilateralmente per lo scioglimento dai rapporti sorti da contratti di compravendita non ancora eseguiti (art. 72), di associazione in partecipazione (art. 77), di conto corrente, mandato e commissione (art. 78), di locazione di immobili (art. 80) e da contratti d'appalto (art. 81)

I dubbi di illegittimità costituzionalità si accentuano ulteriormente se si passa a considerare anche l'art. 209 L.F., laddove esso detta norme di natura squisitamente procedurale e/o attinenti alla giurisdizione. In primo luogo, è previsto il deposito, nella cancelleria del luogo dove ha sede l'impresa, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti: al riguardo v'è da chiedersi quale potere abbia l'ente regionale di imporre ad un ufficio giudiziario dello Stato e al relativo personale statale la ricezione di atti di una sua procedura amministrativa, in difetto di qualsivoglia norma statale che preveda tali adempimenti. Inoltre, l'art. 209 prevede la proponibilità di opposizioni ex art. 98 e di impugnazioni ex art. 100 L.F., entro quindici giorni dal deposito stesso, al presidente del tribunale, con l'osservanza delle forme previste dall'art. 93, con conseguente nomina di un giudice istruttore per l'istruzione del giudizio e i provvedimenti ulteriori (per prassi giurisprudenziale si ritiene estensibile alla liquidazione coatta amministrativa anche la c.d. insinuazione tardiva ai sensi dell'art. 101 L.F.). Anche, sotto tale profilo, è evidente la violazione della riserva esclusiva di legislazione statale, avendo la Regione Puglia, attraverso il richiamo normativo operato dall'art. 11, comma 3 bis cit., stabilito norme processuali, incidendo per altro indirettamente anche sui diritti sostanziali attraverso l'imposizione di termini decadenziali entro i quali far valere innanzi all'autorità giurisdizionale le doglianze da parte dei creditori esclusi dall'elenco predisposto dal commissario liquidatore (il termine di 15 giorni dalla comunicazione del deposito dell'elenco predisposto dal commissario liquidatore è ritenuto perentorio dalla prevalente giurisprudenza anche in materia di liquidazione coatta amministrativa: cfr. Trib. Perugia 28/10/1996; Trib. Roma, 19/7/68; Trib. Milano 7/11/94), e individuando persino in maniera esclusiva il giudice competente funzionalmente a decidere le controversie insorte, derogando alla regolamentazione della competenza territoriale (ad esempio l'art. 20 c.p.c.) e per materia (si pensi alla competenza del giudice del lavoro ex art. 409 e seg. c.p.c., introdotta anche per il pubblico impiego dall'art. 63 D.L.vo 30/3/01 n. 165) posta dal codice di rito.

Ovviamente, risulta violato dal cit. art. 11, comma 3 bis, anche il parametro costituzionale posto dall'art. 3 della Costituzione, in quanto, prevedendo una disciplina peculiare per le gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali soppresse della Regione Puglia, si finisce per assicurare un trattamento inspiegabilmente diverso, e per più versi peggiorativo, rispetto ad analoghe situazioni soggettive ed a rapporti insorti con U.S.L. insistenti nell'ambito territoriale di altre Regioni italiane che non prevedano analoga disciplina.

#### Rilevanza della questione di legittimità

E' evidente la rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale nel giudizio de quo, atteso che il giudice istruttore e, ancor prima, il tribunale, sono stati investiti dei giudizi di opposizione e di insinuazione tardiva proprio in applicazione degli artt. 98 e 101 L.F. così come richiamati dall'art. 209 L.F., cui fa espresso rinvio l'art. 11 comma 3 bis cit., della di cui legittimità costituzionale si dubita.

E' in virtù infatti del richiamo espresso alla disciplina posta dall'art. 209 L.F. che è stata avviata la procedura di liquidazione coatta amministrativa della gestione liquidatoria U.S.L. Ba1 soppressa, il commissario liquidatore ha depositato presso la cancelleria fallimentare del Tribunale di Trani l'elenco dei crediti ammessi o esclusi, sono state proposte le opposizioni dai creditori esclusi e le dichiarazioni tardive di credito, è stato designato questo giudice istruttore per la trattazione delle cause e, in ultima analisi, questo Tribunale è chiamato a pronunciarsi, nelle forme e con le modalità stabilite per le procedure concorsuali, non ultima la statuizione, di accoglimento o di rigetto della domanda, in ordine all'ammissione dei crediti allo stato passivo della liquidatela (per taluni ricorrenti il Giudice è stato invitato a provvedere all'ammissione con decreto, stante l'accordo delle parti sull'ammontare del credito preteso [cfr. ad esempio i giudizi promossi da Campanella Antonio + 4; Loffredo Francesca, Di Benedetto Maria, Di Benedetto Angela, Seccia Giuseppe]), senza considerare le implicazioni di diritto sostanziale che derivano, come già sopra evidenziato, dall'applicazione dell'art. 201, primo comma, L.F. Si pensi, a tal ultimo riguardo, anche alle motivazioni di talune esclusioni, fondate sulla non opponibilità di provvedimenti monitori non ancora divenuti definitivamente esecutivi al momento dell'apertura della

procedura concorsuale in tutta coerenza con il consolidato principio desumibile dall'art. 52 L.F. (cfr. Cass. 26/3/04 n. 6085; Cass. 22/9/97 n. 9346) (l'esempio considerato trova riscontro nell'opposizione proposta dal dr. Michele Rizzitelli per crediti derivanti da prestazioni di convenzionamento esterno, per i quali era stato concesso decreto ingiuntivo n. 73 del 24/1/92, opposto dalla U.S.L. con citazione del 21/2/92, e il conseguente giudizio di opposizione era stato dichiarato interrotto il 4/11/93 per effetto dell'apertura della procedura concorsuale de qua [cfr. prima e seconda facciata del ricorso in opposizione allo stato passivo depositato in data 30/5/05]). si pensi altresì alla natura retributiva, e comunque riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, di taluni crediti vantati da opposenti (cfr. l'opposizione allo stato passivo congiuntamente proposta, in data 18/5/05, dai lavoratori dipendenti Campanella Antonio, Scarciello Giuseppe, Piazzola Ruggiero, Diviesti Cosimo e Cafagna Michele), per i quali la competenza per materia - in difetto dell'art. 11 comma 3 bis spetterebbe al giudice del lavoro, e non al giudice fallimentare, investito dei presenti giudizi riuniti, con applicazione del relativo rito processuale speciale lavoristico.

Alla luce delle considerazioni che precedono, non si ravvisa la possibilità di procedere oltre nei giudizi riuniti in corso, senza la preventiva decisione della Corte Costituzionale sulla pregiudiziale questione di illegittimità dell'art. 11 comma 3 bis cit., prospettata nei sensi come sopra esposti.

P.T.M.

#### IL GIUDICE ISTRUTTORE

visto l'art. 23 L. 11/3/53 n. 87,

solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3 bis, della L.R. Puglia 9 Dicembre 2002 n. 20, così come introdotto dall'art. 43, secondo comma, L.R. Puglia 7 Marzo 2003 n. 4, a sua volta modificato dall'art. 32, comma primo lett. A), L.R. Puglia 7 Gennaio 2004 n. 1, nella parte in cui, mediante espresso rinvio alla disciplina stabilita in materia di liquidazione coatta amministrativa, rende applicabili alle gestioni liquidatorie delle USL soppresse ai sensi dell'art. 6, comma 1, L. 23/12/94 n. 724 e dell'art. 2, comma 14, L. 28/12/1995 n. 549, in grave dissesto finanziario o gravemente deficitarie, gli artt. 198, 199 comma 1, 200, 201, 204, 206 comma 2, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del R.D. 16/3/1942 n. 267 (disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in contrasto con gli artt. 3 e 117 della Costituzione;

sospende i processi riuniti in corso;

rimette gli atti innanzi alla Corte Costituzionale perché statuisca in merito alla questione di illegittimità costituzionale come sopra sollevata;

manda alla Cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza, unitamente al fascicolo processuale, alla Corte Costituzionale e per la notifica della detta ordinanza alle parti in causa e ai presidenti della Giunta e del Consiglio della Regione Puglia.

Trani, lì 23 Novembre 2005

Il Giudice Istruttore  
Salvatore Grillo

Depositato in Cancelleria oggi 29.11.05

Il Cancelliere B3  
Leonardo Roselli

---

## PARTE SECONDA

---

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

---