



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 102 del 12/07/2012

ORDINANZA 26 settembre 2011, n. 136

Ricorso Consorzio Bonifica Terre d'Apulia c/ Impresa Lalli.

Publicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della Legge 11 marzo 1953, n. 87

N. 136 Reg. ordinanze 2012

Ordinanza del 26 settembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia c/Impresa Lalli srl

N. 5356/2011 Reg. Prov. Coll.

N. 07523/2006 Reg. Ric.

N. 07524/2006 Reg. Ric.

REPUBBLICA ITALIANA

IL CONSIGLIO DI STATO

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 7523 del 2006, proposto dal Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Panizzolo, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Impresa Lalli s.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Grieco, con domicilio eletto presso Antonio Grieco in Roma, via Piemonte, 19;

sul ricorso numero di registro generale 7524 del 2006, proposto dal Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Panizzolo, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

contro

Impresa Lalli s.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Cricco, con domicilio eletto presso Antonio Grieco in Roma, via Piemonte, 19;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7523 del 2006:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, Sezione III, n. 2332/2006, resa tra le parti, concernente PAGAMENTO DI SOMME A TITOLO DI SORTE CAPITALE PER REVISIONE PREZZI

quanto al ricorso n. 7524 del 2006:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Bari, Sezione III, n. 2333/2006, resa tra le parti, concernente PAGAMENTO DI SOMME

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Claudio Contessa.

Nessuno è presente per le parti;

Il Consorzio di bonifica Terre d'Apulia, ente pubblico con sede in Bari espone che, con sentenza in data 26 giugno 2003, n. 1407, il Tribunale civile di Bari lo aveva condannato al pagamento nei confronti dell'Impresa Lalli s.r.l. della somma di euro 467.835,24 dovute in relazione a un contratto di appalto.

Riferisce, ancora, che con sentenza in data 7 giugno 2005, n. 321, il Tribunale civile di Bari lo aveva condannato al pagamento nei confronti della medesima impresa dell'ulteriore somma di euro 428.903,41 dovute in relazione a un altro contratto di appalto.

A seguito del passaggio in giudicato di queste sentenze, la società creditrice ricorse al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia per ottenere l'ottemperanza al giudicato, lamentando il mancato pagamento delle somme dovute, che era motivato da parte del Consorzio con la giuridica impossibilità di provvedervi.

Nel corso dei giudizi, il Consorzio eccepiva l'improcedibilità dei ricorsi in ragione della situazione strutturalmente deficitaria in cui versava (e versa tuttora), tale da determinare l'impossibilità in fatto e in diritto a rispettare la condanna del giudice civile.

In particolare, il Consorzio osservava:

- che l'art. 16, comma 4, della l.r. Puglia 7 marzo 2001, n. 4 aveva disposto l'annullamento ex lege delle iscrizioni a ruolo operate dai consorzi di bonifica in relazione ai contributi obbligatori loro dovuti per alcune recenti annualità, così determinando una grave difficoltà finanziaria per il Consorzio medesimo;
- che, nonostante l'intervento della Regione Puglia (che aveva stanziato interventi straordinari per consentire al Consorzio di far fronte alle spese di funzionamento), la situazione finanziaria dell'ente non era sostanzialmente migliorata e non consentiva di far fronte agli oneri derivanti dalle sentenze di

condanna;

- che l'art. 1, comma 1, della l.r. Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (recante disposizioni urgenti in materia di consorzi di bonifica e di personale forestale) aveva stabilito che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica [...] non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile d'ufficio dal giudice, purché vengano specificamente 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", vale a dire alla copertura di spese essenziali dell'ente;
- che, in particolare, il Consorzio di bonifica aveva adottato il 17 novembre 2005 e il 29 marzo 2006 due delibere commissariali, con cui era stata dichiarata l'impignorabilità di importi pari (rispettivamente) a 10.054.334,64 e 3.273.101,14 euro, e che il Consorzio stesso non disponeva di altre entrate per far fronte alla spesa corrente (sul punto non vi è contestazione fra le parti);
- che, nel corso del 2006, la Giunta regionale della Puglia aveva presentato un disegno di legge regionale recante "nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica", per consentire ai consorzi in questione di procedere al risanamento finanziario anche mediante appositi mutui con ammortamento per capitale e interessi a carico della Regione Puglia. Nondimeno quel disegno di legge regionale non fu approvato e un successivo disegno di legge di analogo contenuto, presentato dalla Giunta regionale nel gennaio del 2010 (d.d.l. n. 03/2010), non è stato a sua volta approvato.

Con le sentenze nn. 2332/2006 e 2333/2006 oggetto del presente appello, il Tribunale amministrativo per la Puglia (Bari) accoglieva i ricorsi per ottemperanza proposti dalla società creditrice e, per l'effetto:

- dichiarava l'obbligo del Consorzio di ottemperare al giudicato formatosi sulla sentenza del Tribunale civile di Bari;
- affermava che non ostacola l'azione esecutiva dinanzi al giudice amministrativo la circostanza che l'ente abbia individuato e determinato le somme impignorabili per avere le medesime (asseritamente) le destinazioni stabilite da apposita legge regionale. Infatti è propria del giudizio di ottemperanza la possibilità di domandare i provvedimenti necessari a concretizzare la statuizione principale, contemplante un obbligo fungibile di dare (provvedimenti che sono preclusi al giudice ordinario ed estranei al contenuto ed agli effetti del suo tipo di sentenza)
- assegnava un breve termine per procedere all'adempimento, in mancanza del quale i richiamati obblighi sarebbero stati adempiuti in via sostitutiva da un Commissario ad acta che veniva contestualmente nominato.

La sentenza veniva appellata dal Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia, che ne chiedeva la riforma articolando un unico motivo di doglianza ('Nullità per violazione dell'art. 1, L.R. Puglia n. 23 del 10.10.2003 - Violazione dei principi generali in materia di giudizio di ottemperanza - Difetto di motivazione').

Secondo l'appellante Consorzio, la sentenza ha ommesso di valutare adeguatamente, ai fini del decidere, la previsione di cui all'art. 1 l.r. Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, che aveva sancito l'impossibilità di procedere ad esecuzione forzata in relazione alle assegnazioni di fondi spettanti ai consorzi di bonifica, a pena di nullità rilevabile d'ufficio dal giudice. Si sarebbe invece dovuto prendere atto dell'impossibilità giuridica e fattuale per l'ente di provvedere al pagamento delle somme di cui alla sentenza di condanna, considerando:

- che la legge regionale aveva reso indisponibili ai fini dell'estinzione del debito le assegnazioni di fondi regionali;
- che il Consorzio non dispone di ulteriori entrate da destinare alla spesa corrente, se non quelle rese indisponibili dall'art. 1 della l.r. n. 23 del 2003;

- che la richiamata disposizione esprime una ponderata scelta volta a conferire prevalenza all'interesse economico-patrimoniale dell'ente pubblico rispetto al concomitante interesse dei creditori privati. In definitiva, per l'appellante il Tribunale amministrativo avrebbe dovuto rilevare che, quando una disposizione primaria non consente al creditore dell'amministrazione di agire in giudizio con le ordinarie azioni esecutive, lo stesso non può neppure ricorrere con giudizio di ottemperanza, stante il pacifico carattere di concorrenza fra i due strumenti per il caso di condanna dell'amministrazione al pagamento di somme di denaro.

Si costituiva in giudizio l'impresa Lalli s.r.l. la quale concludeva nel senso della reiezione del gravame.

In particolare, l'impresa Lalli osservava:

- che le delibere commissariali con cui era stata dichiarata l'impignorabilità di alcune somme di spettanza del Consorzio appellante non spiegava effetti in relazione al periodo in cui era sorto e divenuto esigibile il credito;

- che comunque, per consolidato orientamento giurisprudenziale, la carenza di fondi in bilancio o - in genere - le difficoltà finanziarie dell'ente debitore non costituiscono una legittima causa di impedimento dell'esecuzione del giudicato, dovendo comunque l'amministrazione porre in essere tutte le iniziative necessarie per procedere al tempestivo pagamento di quanto dovuto.

Con ordinanza n. 4867/06 (resa all'esito della camera di consiglio del 19 settembre 2006) questa Sezione del Consiglio di Stato respingeva l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della pronuncia oggetto di impugnativa " [apparendo] condivisibile quanto osservato in linea di diritto dalla sentenza impugnata, non potendo, in ogni modo, ritenersi che la legge regionale possa eccettuare alle leggi generali sulla tutela giurisdizionale dei diritti". All'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 i ricorsi venivano trattenuti in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Giunge alla decisione l'appello dell'ente pubblico Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari avverso le sentenze nn. 2332/2006 e 2333/2006 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con cui è stato accolto il ricorso in ottemperanza proposto dall'impresa Lalli s.r.l. al fine di ottenere la corretta esecuzione delle sentenze del Tribunale civile di Bari che aveva condannato il Consorzio al pagamento (rispettivamente) delle somme di euro 467.835,24 e di euro 428.903,41.

2. In primo luogo, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe (nn. 7523/2006 e 7524/2006), sussistendo evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva (art. 7 Cod. proc. amm.).

3. Il Collegio ritiene che, alla luce dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che appare non manifestamente infondata, dell'art. 1 ("Disposizioni in materia di Consorzi di bonifica") della legge regionale della Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 - Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale, nella parte in cui esclude dall'esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale della Puglia 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni, purché 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.

Tale norma di deroga ai principi ordinari circa la responsabilità patrimoniale appare infatti in contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera i) della Costituzione.

4. Circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale al fine della definizione del presente giudizio, si osserva quanto segue.

4.1. In primo luogo, le sentenze impugnate appaiono erranee in punto di diritto. Invero non pare sufficiente per sancire l'eseguità delle pronunce di condanna oggetto di ottemperanza, l'affermazione della sentenza medesima per cui grava comunque in capo all'ente pubblico debitore l'onere di adottare "ulteriori provvedimenti necessari a rendere concreto il contenuto della statuizione principale". Né, in punto di esecuzione della pretesa patrimoniale di cui al giudicato, è dato distinguere al giudice, nel silenzio della legge regionale, tra processo di esecuzione civile e giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo presentandosi anch'esso, in parie qua, come procedimento di esecuzione forzata.

L'assunto delle sentenze impugnate invero disapplica, in contrasto con il principio costituzionale della soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) - principio che concerne anche le leggi regionali -, la norma primaria di cui all'art. 1 in questione, e perciò non può essere condivisa. È ufficio inderogabile del giudice, in forza del principio di legalità che permea l'ordinamento e in particolare la funzione giurisdizionale, giudicare *secundum legem* e non *de legibus*; dare attuazione alle leggi, quand'anche leggi regionali, e non già deciderne discrezionalmente l'applicazione, assumendosi senza titolo un potere dispositivo che l'ordinamento costituzionale gli preclude.

L'art. 1 l.r. Puglia n. 23 del 2003 va dunque qui applicato. Il suo univoco enunciato conduce senz'altro a ritenere erroneo l'assunto del primo giudice, e per conseguenza a constatare che quel disposto normativo è ostativo all'esecuzione forzata domandata, seppure nelle forme del giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo.

Non solo; al riguardo, nel merito dell'appello è fondata l'eccezione del Consorzio appellante per cui, insieme alla ricordata disposizione di legge regionale, è lo stesso complesso di leggi regionali della Puglia in tema di entrate e in tema di spese dei Consorzi di bonifica a porre il Consorzio medesimo nell'impossibilità affrontare le spese correnti diverse da quelle di cui al medesimo art. 1 della legge regionale della Puglia n. 23 del 2003.

Va poi osservato che sul versante delle entrate regionali, l'art. 16 (Disposizioni per il contenimento della spesa dei Consorzi di bonifica), comma 4, della legge regionale della Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), intervenendo direttamente nei procedimenti esecutivi, aveva disposto l'annullamento delle iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi nei confronti dei soggetti tenuti all'ordinaria contribuzione.

La Corte costituzionale, con sentenza 16 giugno 2006, n. 234, dichiarò l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione nella parte in cui non aveva previsto la ripetibilità delle somme pagate entro la data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 4 del 2003, in base alle cartelle esattoriali relative ai contributi in favore dei consorzi di bonifica per le annualità 2000, 2001, 2002.

Tale circostanza ha contribuito a determinare un deterioramento dei saldi di bilancio del Consorzio appellante sotto il versante dell'entrata. Sotto il versante delle uscite, poi, l'art. 1 della l.r. n. 23 del 2003, restringendo la garanzia patrimoniale, ha di fatto imposto ai Consorzi di bonifica un limite all'adempimento di obbligazioni diverse da quelle espressamente indicate dal medesimo articolo (pagamento delle retribuzioni al personale, pagamento delle rate dei mutui in scadenza e espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti).

Il Consorzio appellante ha qui osservato (con asserzione non contestata dalla società appellata) che gli stanziamenti di somme in suo favore disposti dalla Regione Puglia si limitano, in termini quantitativi, a coprire il fabbisogno relativo a queste richiamate - finalità vincolate, senza che residuino disponibilità ulteriori per l'adempimento di diverse obbligazioni.

Così, il Consorzio appellante ha affermato (con asserzione parimenti non contestata da dall'appellata) di non disporre di altre entrate per far fronte alle spese correnti.

Per le richiamate ragioni, non può essere accolta l'eccezione dell'impresa Lalli s.r.l., secondo cui le

delibere commissariali in atti (n. 57 del 17 novembre 2005 e n. 77 del 29 marzo 2006) non sono idonee, in ragione del periodo temporale dalle stesse coperto, a comprovare la permanenza del regime di impignorabilità delle somme destinabili al soddisfacimento delle pretese creditorie.

Il Collegio osserva, inoltre, che la non approvazione di disegni di legge regionale in tema di riordino dei consorzi di bonifica (nel 2006 prima, nel 2010 poi) ha comportato l'impossibilità di utilizzare ulteriori e diversi strumenti per far fronte alle posizioni debitorie dei Consorzi di bonifica (come ad esempio l'accensione di mutui con oneri a carico della Regione).

In definitiva, il Collegio - diversamente dal giudice di primo grado - osserva che, alla luce del quadro descritto, l'art. 1 della legge regionale n. 23 del 2003 costituisce un ostacolo nei fatti insormontabile al soddisfacimento dei crediti dell'impresa società appellata e che - conseguentemente - il giudizio a quo non può essere definito se non previa risoluzione della questione relativa alla legittimità costituzionale della disposizione in questione.

5. Nondimeno, proprio in questa prospettiva, è rilevante che l'art. 1 l.r. Puglia n. 23 del 2003, sottraendo all'esecuzione forzata da parte di terzi alcune dotazioni finanziarie di origine regionale, la cui destinazione qualifica non solo prioritaria, ma comunque intangibile (essenzialmente: spese per il personale, spese per esposizioni bancarie e obbligazionarie, spese per la manutenzione degli impianti consortili):

- limita, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo, la latitudine della responsabilità patrimoniale dell'ente, di cui all'art. 2740 Cod. civ., secondo cui "Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge": dove per legge si deve intendere, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., la sola legge dello Stato;

- sottrae, e irrevocabilmente, le relative somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo: così eccezionalmente introducendo per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato dell'art. 117, secondo comma, lett. 1) Cost., un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati) che non è assistita dalla garanzia patrimoniale dell'art. 2740 Cod. civ.;

- eccezionalmente priva i creditori della garanzia patrimoniale dei loro crediti, con ciò violando l'art. 41 Cost., che rileva per l'affidamento del contraente, cui sottrae un elemento essenziale circa la consapevolezza dell'effettività della tutela del suo credito al momento in cui, impegnando la propria libertà contrattuale, accede all'assetto dei suoi interessi mediante il regolamento contrattuale confidando nella sua realizzabilità; e che rileva per l'effettività stessa dell'autonomia contrattuale perché, rimettendo l'adempimento dell'obbligazione da contratto alla sola volontà del debitore, ed escludendo l'ultima essenziale risorsa dell'adempimento coattivo, vanifica la possibilità di realizzare coercitivamente l'impegno contrattuale e dunque elimina l'attribuzione, da parte della legge civile, di reali effetti precettivi al contratto che non rientra in quelli menzionati dalla disposizione;

- eccezionalmente priva i medesimi creditori del diritto all'azione esecutiva davanti agli organi di giustizia, con ciò violando l'art. 24, primo comma, Cost., a norma del quale "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi".

- eccezionalmente priva i medesimi creditori del diritto alla difesa, con ciò violando l'art. 24, secondo comma, Cost., a norma del quale "La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento".

- sul lato del debitore: introduce, nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale "protetta" (vale a dire, esclusa per le dette specie di debiti), con ciò violando l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni;

- sul lato dei creditori: introduce a contrario nell'ordinamento regionale pugliese, con il riferimento testuale alle tre categorie di debiti di cui sopra, l'eccezionale figura di crediti a protezione speciale rispetto ai restanti, con ciò violando l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza.

- più in particolare, introduce a contrario nell'ordinamento regionale pugliese, crediti totalmente protetti che non si riferiscono a spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b) ("pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso"), che in nulla si distinguono dai crediti per contratti di appalto, con ciò violando ulteriormente l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza;
- limita la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, sottraendo loro la capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione: con ciò violando l'art. 3 Cost. sul limite di ragionevolezza; l'art. 98, primo comma, Cost. circa l'assicurazione di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (con speciale riguardo all'assunzione di risorse esterne mediante lo strumento contrattuale; qui il contratto di appalto del cui pagamento si chiede l'esecuzione forzata); e l'art. 98, secondo comma, Cost., circa le responsabilità proprie dei funzionari degli enti pubblici in questione che qui vengono di fatto elise);
- 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, con ciò violando sia l'art. 3 che l'art. 117, secondo comma, lett. 1) Cost.

5.1 Più in particolare circa alcuni dei temi descritti, si osserva quanto segue.

L'art. 1 della legge regionale in questione appare violare l'articolo 117, secondo comma, lettera i) della Costituzione, che attribuisce all'esclusiva potestà legislativa statale le materie "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

Infatti la richiamata disposizione regionale entra in tale materia riservata allo Stato ed incide in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti e dell'ordinamento processuale, introducendo: 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; un'innovativa ipotesi di nullità testuale ("rilevabile anche d'ufficio dal giudice").

La Corte costituzionale ha affermato che la disciplina di istituti quali l'impignorabilità e l'insequestrabilità attiene la materia dell'ordinamento processuale e rientra, pertanto, nell'esercizio della funzione legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 18).

Da questa sistematica discende con evidenza il sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione dell'art. 1 in rassegna per contrasto con il richiamato precetto costituzionale (articolo 117, secondo comma, lettera l).

5.2. Ma anche a prescindere da questo - pur assorbente - profilo, la predetta disposizione di legge regionale dell'art. 1 appare altresì viziata per violazione dei principi di uguaglianza (sotto il profilo del rispetto della par condicio) e di ragionevolezza (sotto il profilo del divieto di assoggettare a discipline ingiustificatamente difformi situazioni sostanziali meritevoli di discipline analoghe), espressivi dell'ambito di applicazione dell'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, si ribadisce: a) che la disposizione regionale in questione sancisce la non sottoponibilità ad esecuzione forzata di talune assegnazioni di fondi, purché destinate a un numerus clausus di finalità riconducibili allo svolgimento di funzioni essenziali e insopprimibili dell'ente di riferimento; b) che l'unica condicio iuris richiesta ai fini dell'operatività del richiamato regime di impignorabilità è rappresentata dall'adozione di una delibera trimestrale recante la dichiarazione di impignorabilità da parte degli organi di amministrazione del Consorzio.

Il sistema in tal modo delineato sembra introdurre un'ingiustificata disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori dei Consorzi di bonifica (nei cui confronti opera il richiamato regime di impignorabilità, non assistito da alcun ulteriore correttivo o condizione) e - dall'altro - i creditori delle aziende unità sanitarie locali e degli enti locali, per i quali (a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 285

del 1995; 69 del 1998 e 211 del 2003) vige un diverso sistema, in virtù del quale il regime di impignorabilità è condizionato all'ulteriore circostanza dell'inesistenza di pagamenti c.d. 'preferenziali' (ossia, effettuati dall'ente di riferimento in assenza di un determinato ordine cronologico).

Il Collegio osserva al riguardo che i commi 1 e 2 dell'art. 1 qui in esame riprendono il contenuto essenziale (e, in larga massima, riproducono fedelmente il disposto testuale) dell'articolo 159 (norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali) d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo alle previsioni di cui al comma 2.

Conseguentemente, sono conferenti le considerazioni della sentenza della Corte costituzionale 18 giugno 2003, n. 211, che (richiamando la precedente sentenza 20 marzo 1998, n. 69 resa sulle disposizioni analoghe dell'art. 113 d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77) ha tra l'altro sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, perché l'art. 159 (come, prima, l'art. 113 d.lgs. n. 77 del 1995) introduceva un'irragionevole disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori degli enti locali (nei cui confronti operava un regime di impignorabilità soggetto all'unica condizione della previa adozione di una delibera recante la quantificazione degli importi impignorabili) e - dall'altro - i creditori delle unità sanitarie locali (nei cui confronti, a seguito della sentenza costituzionale 29 giugno 1995, n. 285, il regime di impignorabilità operava con l'ulteriore condizione che, dopo l'adozione della delibera di quantificazione, non fossero emessi "mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data di deliberazione di impegno da parte dell'ente").

Vale rammentare che, secondo il giudizio della Corte costituzionale, in tal modo la legge aveva introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento fra diverse categorie di creditori, accordando ai soli enti locali (nella veste di debitori) l'opportunità di opporre l'impignorabilità di somme di denaro, indipendentemente dall'osservanza di un determinato ordine cronologico nell'emissione di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati. In tal modo, risultava altresì violato il generale canone dell'uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Su queste basi, ai fini del presente giudizio il Collegio osserva che la disposizione di legge regionale sospettabile di incostituzionalità, nel prevedere un regime di impignorabilità in tutto analogo a quello di cui all'art. 159 d.lgs. 267 del 2000 (fatto oggetto della richiamata sentenza costituzionale 18 giugno 2003, n. 211) introduce una nuova, ingiustificata ipotesi di disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori degli enti locali e delle aziende u.s.l. (nei cui confronti opera, a seguito delle richiamate sentenze del 1995, 1998 e 2003 un comune regime di impignorabilità rafforzato quoad tutelam da un duplice ordine di condizioni) e - dall'altro - i creditori dei Consorzi di bonifica della Regione Puglia (nei cui confronti opera un regime di impignorabilità assai meno tutelante e in tutto analogo a quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo - nella sua declinazione nazionale - con la sentenza n. 211 del 2003).

Discende da quanto sopra la sospettabile illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale in rassegna per contrasto con il richiamato precetto costituzionale (articolo 3, primo comma), cui va affiancato il sospetto di violazione dell'art 24 secondo comma, Cost., venendo vulnerato - analogamente a quanto ritenuto da Corte cost., n. 285 del 1995 e n. 69 del 1998 - il diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Per i rimanenti aspetti di contrasto con la Costituzione, vale quanto già detto.

6. In base a quanto testé esposto sub 4 e 5, il Collegio ritiene che il presente ricorso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1 della legge regionale della Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (articolo rubricato "disposizioni in materia di Consorzi di bonifica") per contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera della Costituzione, sussistendo i presupposti per il giudizio incidentale di legittimità costituzionale di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La questione in parola, di cui il Collegio ritiene la non manifesta infondatezza, deve pertanto essere devoluta alla Corte Costituzionale, cui gli atti del presente giudizio vanno per conseguenza immediatamente trasmessi, previa sospensione del processo;

Visto l'art. 1 della L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1;

Visto l'art. 23 della L. 11 marzo 1953, n. 87;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe DICHIARA che il presente ricorso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, per contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione;

DICHIARA la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale;

DISPONE la sospensione del presente giudizio sino all'intervenuta decisione, da parte della Corte costituzionale, sulla questione di legittimità costituzionale di cui alla presente ordinanza;

DISPONE che la segreteria provveda ai seguenti inadempimenti:

- immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- notificazione della presente ordinanza alla Presidenza della Giunta regionale della Puglia;
- comunicazione della medesima ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Puglia nonché alle parti costituite. Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

PARTE SECONDA

Atti regionali
