



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 185 del 20/12/2012

SENTENZA 3 dicembre 2012, n. 273

Giudizio legittimità costituzionale art. 1 L.R. n. 23/2003.

SENTENZA N. 273

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso QUARANTA Presidente
- Franco GALLO Giudice
- Luigi MAZZELLA ”
- Gaetano SILVESTRI ”
- Sabino CASSESE ”
- Giuseppe TESAURO ”
- Paolo Maria NAPOLITANO ”
- Giuseppe FRIGO ”
- Alessandro CRISCUOLO ”
- Paolo GROSSI ”
- Giorgio LATTANZI ”
- Aldo CAROSI ”
- Marta CARTABIA ”
- Sergio MATTARELLA ”
- Mario Rosario MORELLI ”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Consiglio di Stato, sezione VI, nel procedimento vertente tra il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia e l'Impresa Lalli s.r.l., con ordinanza del 26 settembre 2011, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto in fatto

1. - Il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 26 settembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 98, primo e secondo comma, (recte: 97, primo e secondo comma) e 117, secondo comma, lettera D, 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), il quale 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".

1. - Il rimettente premette che il Tribunale ordinario di Bari, con sentenze del 26 giugno 2003 e del 7 giugno 2005, condannava il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia (infra: Consorzio), ente pubblico con sede in Bari, a pagare all'Impresa Lalli s.r.l. le somme di euro 467.835,24 ed euro 428.903,41 dovute in relazione a due contratti di appalto. La società creditrice, passate in giudicato dette sentenze, con due distinti ricorsi, adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, al fine di ottenerne l'ottemperanza.

Il Consorzio, in entrambi i giudizi, eccepiva l'improcedibilità dei ricorsi, a causa 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, deduceva che l'art. 16, comma 4, 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), aveva disposto l'annullamento ex lege delle iscrizioni a ruolo operate dai consorzi di bonifica in relazione ai contributi obbligatori loro dovuti per alcune annualità, determinando una grave difficoltà finanziaria degli stessi. Gli interventi straordinari disposti dalla Regione Puglia non avevano sostanzialmente migliorato la situazione finanziaria e non avevano permesso di fare fronte agli oneri derivanti dalle sentenze di condanna.

Successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2003, il Consorzio, con delibere commissariali del 17 novembre 2005 e del 29 marzo 2006, aveva dichiarato impignorabili gli importi di euro 10.054.334,64 e 3.273.101,14 e, quindi, espone l'ordinanza di rimessione, lo stesso non aveva la disponibilità di danaro "per far fronte alla spesa corrente (sul punto non vi è contestazione fra le parti)". Inoltre, due disegni di legge regionale presentati nel 2006 e nel 2010, preordinati anche a consentire ai consorzi di bonifica di procedere al risanamento finanziario, non erano stati approvati.

Il TAR per la Puglia, con due sentenze del 2006, accoglieva i ricorsi per ottemperanza, affermando 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” ed assegnava al Consorzio un breve termine per procedere all'adempimento, in difetto del quale l'obbligo posto a suo carico sarebbe stato adempiuto in via sostitutiva da un Commissario ad acta, che contestualmente designava.

2.1. - Avverso dette sentenze proponeva distinti appelli il Consorzio che, con un unico motivo di censura, lamentava l'omessa valutazione del citato art. 1, il quale esprimerebbe “una ponderata scelta volta a conferire prevalenza all'interesse economico-patrimoniale dell'ente pubblico rispetto al concomitante interesse dei creditori privati”. A suo avviso, il TAR 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”. Nei giudizi si costituiva l'Impresa Lalli s.r.l., contestando la fondatezza del gravame.

Il Consiglio di Stato, rigettata l'istanza di sospensione cautelare proposta dal Consorzio, all'udienza pubblica del 31 maggio 2011, riuniti i ricorsi, si riservava la decisione e, all'esito, sollevava questione di legittimità costituzionale del citato art. 1.

2.2. - Il rimettente, in linea preliminare, deduce che il giudizio non può essere definito, senza che sia previamente decisa la questione di legittimità costituzionale della norma censurata, la quale, in violazione dei parametri costituzionali sopra indicati, deroga “ai principi ordinari circa la responsabilità patrimoniale” del Consorzio debitore. La questione, a suo avviso, sarebbe rilevante, poiché le sentenze appellate appaiono erranee, in quanto “non pare sufficiente per sancire l'eseguibilità delle pronunce di condanna oggetto di ottemperanza l'affermazione (...) 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””, non essendo “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 parte qua, come procedimento di esecuzione forzata”.

Secondo il Consiglio di Stato, le sentenze impugnate violerebbero il principio costituzionale della soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), concernente anche le leggi regionali, alle quali egli deve dare attuazione, non potendo deciderne discrezionalmente l'applicazione. Il citato art. 1 deve, quindi, essere applicato ed 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”. A suo avviso, l'art. 16, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003, che aveva annullato le iscrizioni a ruolo, relative ad alcune annualità, operate dai Consorzi nei confronti dei soggetti tenuti all'ordinaria contribuzione e la sentenza di questa Corte n. 234 del 2006, la quale ha dichiarato detta norma costituzionalmente illegittima “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”, avrebbero “contribuito a determinare un deterioramento dei saldi di bilancio del Consorzio appellante sotto il versante dell'entrata”. In riferimento alle uscite, la norma censurata, “restringendo la garanzia patrimoniale, ha di fatto imposto ai Consorzi di bonifica un limite all'adempimento di obbligazioni diverse da quelle espressamente indicate” dalla stessa. Inoltre, precisa l'ordinanza di rimessione, l'appellante ha eccepito che gli stanziamenti in suo favore disposti dalla Regione Puglia sono sufficienti soltanto a coprire il fabbisogno relativo a dette finalità ed ha dedotto, “con asserzione parimenti non contestata dall'appellata”, che non dispone “di altre entrate per far fronte alle spese correnti”.

Secondo il giudice a quo, è, dunque, infondata l'eccezione con la quale l'Impresa Lalli s.r.l. ha dedotto che le delibere commissariali del 17 novembre 2005 e 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”. La mancata approvazione dei disegni di legge regionale del 2006 e del 2010 sopra richiamati ha, inoltre, impedito l'utilizzo di ulteriori e diversi strumenti per fare fronte ai debiti e, in definitiva, la norma censurata costituirebbe “un ostacolo nei fatti insormontabile al soddisfacimento dei crediti” in esame, con conseguente impossibilità di definire il giudizio, in difetto della previa risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2.3. - Il citato art. 1, ad avviso del Consiglio di Stato, sottrae all'esecuzione forzata “alcune dotazioni finanziarie di origine regionale, la cui destinazione qualifica non solo prioritaria, ma comunque intangibile” e, in tal modo, limiterebbe la responsabilità patrimoniale del Consorzio, senza che la legge dello Stato lo preveda, 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”, essendo la limitazione della responsabilità possibile “nei casi stabiliti dalla legge” che, ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è soltanto la legge dello Stato. La disposizione sottrae alcune somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni, benché “la legge dello Stato nulla preveda al riguardo” ed introduce eccezionalmente “per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato” stabilita da quest'ultimo parametro costituzionale, “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.”.

Siffatta norma “eccezionalmente priva i creditori della garanzia patrimoniale dei loro crediti” e, inoltre, in violazione dell'art. 41 Cost., inciderebbe sull'affidamento del contraente, poiché lo priva di “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”, e, rimettendo l'adempimento dell'obbligazione alla sola volontà del debitore ed escludendo l'adempimento coattivo, vanificherebbe “la possibilità di realizzare coercitivamente l'impegno contrattuale”, eliminando “l'attribuzione, da parte della legge civile, di reali effetti precettivi al contratto che non rientra in quelli menzionati” dalla stessa.

Il citato art. 1, secondo il rimettente, recherebbe vulnus anche all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., poiché priva i creditori del diritto all'azione esecutiva e del diritto alla difesa. Inoltre, introdurrebbe “nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale “protetta” (vale a dire, esclusa per le dette specie di debiti)”, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto violerebbe “il principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni”. Con riguardo ai creditori, tale parametro sarebbe, inoltre, vulnerato poiché la disposizione in esame introdurrebbe in detto ordinamento, “con il riferimento testuale alle tre categorie di debiti di cui sopra, l'eccezionale figura di crediti a protezione speciale rispetto ai restanti”, i quali sono “crediti totalmente protetti che non si riferiscono a spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b) (...), che in nulla si distinguono dai crediti per contratti di appalto”.

La norma regionale censurata limiterebbe, poi, 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 (art. 3 Cost.) e dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost., in ordine sia alla “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)”, sia alle “responsabilità proprie dei funzionari degli enti pubblici in questione che qui vengono di fatto elise”. Infine, ad avviso del giudice a quo, essa “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. l), Cost.”.

2.4. - In dettaglio, secondo il rimettente, il citato art. 1 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., poiché prevede: “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 ("rilevabile anche d'ufficio dal giudice")", in contrasto con il principio enunciato da questa Corte, in virtù del quale gli istituti dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità attengono all'ordinamento processuale, materia spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2004).

Peraltro, "a prescindere da questo - pur assorbente - profilo", la norma regionale violerebbe i principi di eguaglianza (sotto il profilo del rispetto della par condicio) e di ragionevolezza (stabilendo ingiustificatamente una diversa disciplina di situazioni omologhe) (art. 3 Cost.), in quanto sottrae all'esecuzione forzata talune assegnazioni di fondi, purché destinate ad un numero chiuso di finalità riconducibili allo svolgimento di funzioni essenziali e insopprimibili dell'ente di riferimento, prevedendo che a tal fine sia sufficiente una delibera consortile recante la dichiarazione di impignorabilità. Siffatta disposizione, in tal modo, realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori dei consorzi di bonifica (soggetti al citato regime di impignorabilità, privo di correttivi e condizioni limitative) ed i creditori delle aziende unità sanitarie locali e degli enti locali, per i quali (a seguito delle sentenze di questa Corte n. 285 del 1995; n. 69 del 1998 e n. 211 del 2003) l'impignorabilità è condizionata all'ulteriore circostanza dell'inesistenza di pagamenti "preferenziali" (ossia, effettuati dall'ente di riferimento in assenza di un determinato ordine cronologico).

Secondo il Consiglio di Stato, i commi 1 e 2 dell'art. 1 in esame riprenderebbero altresì il contenuto essenziale (e, in larga misura, riprodurrebbero) dell'articolo 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con particolare riguardo alle previsioni del comma 2. Pertanto, risulterebbe rilevante la sentenza di questa Corte n. 211 del 2003, che (richiamando, a sua volta, la sentenza n. 69 del 1998) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 159, comma 2, poiché stabiliva un'irragionevole disparità di trattamento tra i creditori degli enti locali (assoggettati ad un regime di impignorabilità subordinato all'unica condizione della previa adozione di una delibera di quantificazione degli importi impignorabili) ed i creditori delle unità sanitarie locali (nei cui confronti, a seguito della sentenza di questa Corte n. 285 del 1995, il regime di impignorabilità operava con l'ulteriore condizione che, dopo l'adozione della delibera di quantificazione, non fossero stati 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").

Ad avviso del giudice a quo, il citato art. 1 prevedrebbe un regime di impignorabilità analogo a quello stabilito dall'art. 159 del d.lgs. 267 del 2000 ed avrebbe introdotto una nuova, ingiustificata ipotesi di disparità di trattamento tra i creditori degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali (AUSL) nei cui confronti, a seguito delle suindicate sentenze di questa Corte, sussiste "un comune regime di impignorabilità rafforzato quoad tutelam da un duplice ordine di condizioni", da un canto, ed i creditori dei consorzi di bonifica della Regione Puglia, dall'altro, "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".

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 26 settembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 98, primo e secondo comma, (recte: 97, primo e secondo comma) e 117, secondo comma, lettera 1), 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).

2. - Il citato art. 1 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, a suo avviso, opera in una “materia riservata allo Stato ed incide 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 (“rilevabile anche d'ufficio dal giudice”)”, 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”.

2.1. - 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 infraregionali 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.

3. - Preliminarmente, va osservato che il Consiglio di Stato ha diffusamente esposto gli argomenti che, a suo avviso, rendono la norma censurata applicabile, anche catione temporis, alla fattispecie oggetto del processo principale. Il rimettente ha, inoltre, espressamente indicato di avere riscontrato che il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia non dispone “di altre entrate per far fronte alle spese correnti” e, con accertamento di fatto sottratto al controllo di questa Corte, ha individuato esclusivamente nella

stessa (non anche in altre, eventuali disposizioni regionali), e nelle deliberazioni degli organi consortili adottate ai sensi della medesima, l'ostacolo all'adozione dei provvedimenti necessari per garantire l'adempimento degli obblighi oggetto delle sentenze pronunciate dal Tribunale ordinario di Bari, passate in giudicato.

L'approfondito ed ampio esame di detti profili svolto nell'ordinanza di rimessione rende, quindi, applicabile il principio, costantemente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale sussiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale quando, come accaduto nella specie, essa sia stata adeguatamente motivata dal giudice a quo (tra le più recenti, sentenza n. 172 del 2012; ordinanza n. 25 del 2012) e questi abbia non implausibilmente argomentato in ordine alle ragioni assunte a conforto della premessa interpretativa posta a base della medesima (per tutte, sentenza n. 15 del 2012). La sopravvenuta abrogazione della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 54 (Norme in materia di determinazione dei comprensori e costituzione dei consorzi di bonifica integrale) - il cui art. 16 è richiamato dal comma 1 della norma censurata, per identificare le assegnazioni di fondi sottratte all'esecuzione forzata ai sensi della stessa - da parte dell'art. 40, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 13 marzo 2012, n. 4 (Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica), anche in quanto disposta a far data dall'entrata in vigore di quest'ultima legge, appare, infine, inidonea ad incidere sulla perdurante rilevanza della questione (occorrendo, altresì, considerare che l'art. 8, comma 4, della legge della stessa Regione 21 giugno 2011, n. 12, recante "Norme straordinarie per i Consorzi di bonifica", ha disposto che "sono da considerarsi erogate (...) ai sensi di quanto previsto" da detto art. 16 una cospicua serie di anticipazioni dallo stesso indicate).

4. - La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. deve essere 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 censura è fondata.

4.1. - Questa Corte, di recente, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale di contenuto sostanzialmente omologo 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" (sentenza n. 123 del 2010). Siffatta 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 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)". 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 n. 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.

In precedenza, questa Corte aveva, altresì, scrutinato le censure proposte da una Regione nei confronti della norma di una legge dello Stato (art. 27, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) che stabiliva "un regime di impignorabilità e inesquestrabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno", dichiarandole non fondate, sul rilievo che

concerneva una materia oggetto del parametro costituzionale da ultimo citato, poiché con essa erano stati “estesi degli istituti, l’impignorabilità e l’insequestrabilità, già conosciuti dal codice di rito (...) di cui non può disconoscersi la natura processuale” (sentenza n. 18 del 2004).

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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.
