

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **355/2006** (ECLI:IT:COST:2006:355)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **VACCARELLA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **25/10/2006**

Deposito del **07/11/2006**; Pubblicazione in G. U. **15/11/2006**

Norme impugnate: Art. 3, c. 1°, lett. b) e f), decreto legge 19/11/2004, n. 277, convertito con modificazioni in legge 21/01/2005, n. 4.

Massime: **30735 30736**

Atti decisi: **ord. 495/2005**

## SENTENZA N. 355 ANNO 2006

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: 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, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *b*) e *f*), del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 19 novembre 2004, n. 277, recante interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), promosso con ordinanza del 29 giugno 2005 dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Torino, nel procedimento di esecuzione promosso dalla 3 B s.r.l. ed altri nei confronti dell'Ente Ordine Mauriziano, iscritta al n. 495 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2005.

*Visti* gli atti di costituzione della 3 B s.r.l., della *Advanced Medical Supplies s.a.* ed altre, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2006 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

udito l'avvocato Paolo Agnino per *Advanced Medical Supplies s.a.* ed altre e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. Nel corso di un processo di espropriazione immobiliare, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 29 giugno 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere *b*) e *f*) del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione quanto alla lettera *b*), ed in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, e 24, commi primo e secondo, della Costituzione, quanto alla lettera *f*).

1.1.- Il giudice rimettente premette, in fatto, che, con atto di pignoramento del 6 febbraio 2004, trascritto il 24 marzo successivo, era stata iniziata una procedura esecutiva immobiliare, nella quale erano intervenuti numerosi creditori, nei confronti dell'Ordine Mauriziano, ente ospedaliero di diritto pubblico. Tenutasi l'udienza per l'audizione delle parti, ai sensi dell'art. 569 del codice di procedura civile, la Fondazione Ordine Mauriziano aveva chiesto dichiararsi l'estinzione del processo esecutivo ai sensi dell'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge n. 277 del 2004, mentre taluni creditori avevano eccepito la illegittimità costituzionale della medesima norma.

1.2.- In diritto, il giudice *a quo* osserva che il predetto decreto-legge n. 277 del 2004, nel prevedere che l'Ente Ordine Mauriziano di Torino «continua a svolgere la propria attività secondo le vigenti disposizioni» (art. 1, comma 2), ha costituito la Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino (art. 2, comma 1), trasferendo ad essa l'intero patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (art. 2, comma 2), e stabilendo che la medesima Fondazione succede all'Ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso era titolare alla data di entrata in vigore del decreto (con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie), nonché nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto (art. 2, comma 3). Il nuovo soggetto giuridico, così costituito, ha lo scopo - dispone l'art. 2, comma 4 - di gestire il patrimonio conferitogli, conservando e valorizzando i beni culturali di sua proprietà, nonché di «operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche mediante la dismissione dei beni del patrimonio disponibile trasferito»

In funzione di tale obiettivo, l'art. 3, comma 1, prevede che dalla data di entrata in vigore e per un periodo di ventiquattro mesi:

«*a*) non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti della Fondazione per debiti dell'Ente, insoluti alla data predetta;

*b*) le procedure esecutive pendenti, per le quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'Ordine Mauriziano, ovvero la stessa opposizione, benché proposta, sia stata rigettata, sono dichiarate estinte dal giudice; gli importi dei relativi debiti sono inseriti nella massa passiva di cui alla lettera *e*), a titolo di capitale, accessori e spese;

*c*) i pignoramenti eventualmente già eseguiti non hanno efficacia e non vincolano la

Fondazione ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini della Fondazione e le finalità di legge;

d) i debiti insoluti alla data di entrata in vigore del presente decreto non producono interessi, né sono soggetti a rivalutazione monetaria;

e) il legale rappresentante della Fondazione assume le funzioni di commissario straordinario e provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge. A tale fine provvede all'accertamento della massa passiva risultante dai debiti insoluti per capitale, interessi e spese ed istituisce apposita gestione separata, nella quale confluiscono i debiti e i crediti maturati fino alla data di entrata in vigore del presente decreto. Nell'ambito di tale gestione separata è, altresì, formata la massa attiva con l'impiego anche del ricavato dall'alienazione dei cespiti appartenenti al patrimonio disponibile della Fondazione, delle sovvenzioni straordinarie e delle altre eventuali entrate non vincolate per legge o per destinazione, per il pagamento anche parziale dei debiti, mediante periodici stati di ripartizione, secondo i privilegi e le graduazioni previsti dalla legge;

f) avverso il provvedimento del legale rappresentante della Fondazione che prevede l'esclusione, totale o parziale, di un credito dalla massa passiva, i creditori esclusi possono proporre ricorso, entro il termine di trenta giorni dalla notifica, al Ministro dell'interno, che si pronuncerà entro sessanta giorni dal ricevimento decidendo allo stato degli atti;

g) il legale rappresentante della Fondazione è autorizzato a definire transattivamente, con propria determinazione, le pretese dei creditori, in misura non superiore al 70 per cento di ciascun debito complessivo, con rinuncia ad ogni altra pretesa e con la liquidazione obbligatoria entro trenta giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione».

1.3.- Riguardo, in particolare, alla disposizione di cui alla lettera b), il giudice rimettente osserva che, poiché la locuzione «opposizione giudiziale» non può riferirsi all'opposizione all'esecuzione *ex art. 615 cod. proc. civ.*, per la quale non è previsto alcun termine, «si deve ritenere che il legislatore abbia voluto fare implicito riferimento ai procedimenti esecutivi intrapresi sulla base di titoli esecutivi, caratterizzati dal fatto di essere adottati all'esito di un procedimento di cognizione sommaria in cui può inserirsi, come fase eventuale, un giudizio di opposizione a cognizione piena», come nel caso di specie, in cui l'esecuzione è stata promossa in forza di un decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo.

Dal tenore letterale della norma, poi, il giudice *a quo* evince che il provvedimento giudiziale, con il quale le procedure esecutive pendenti «sono dichiarate estinte», ha portata meramente dichiarativa di un effetto estintivo già prodottosi *ope legis* dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 277 del 2004.

1.4.- Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), del citato decreto-legge si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto diversi profili.

1.4.1.- In primo luogo, posto che l'estinzione della procedura esecutiva si è prodotta già dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, i creditori intervenuti successivamente a tale data sulla base di titoli esecutivi identici (decreti ingiuntivi esecutivi) non possono avvalersi della previsione, riferibile solo ai creditori anteriori, per cui «gli importi dei relativi debiti sono inseriti nella massa passiva di cui alla lettera e), a titolo di capitale, accessori e spese»; il che creerebbe «un'irragionevole disparità di trattamento tra creditori, che pur trovandosi in situazioni identiche, si vedono assoggettati ad un regime immotivatamente differenziato».

1.4.2.- In secondo luogo, l'inserimento nella massa passiva dovrebbe aver luogo anche per i creditori che sono sì intervenuti prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, ma sulla base di titoli privi di efficacia esecutiva; di guisa che si farebbe, del tutto irragionevolmente, un

identico trattamento a soggetti che si trovano in posizioni differenti.

Più in generale, poi, la diversità di soluzioni, adottate dal legislatore nelle lettere *a)* e *b)* dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge in questione, creerebbe irragionevole disparità di trattamento tra creditori muniti di titoli esecutivi provenienti da procedimenti a cognizione sommaria e creditori forniti di titoli esecutivi di specie diversa.

1.4.3.- In terzo luogo, posto che le disposizioni in esame devono trovare applicazione «per un periodo di ventiquattro mesi» (secondo l'enunciato iniziale dell'art. 3, comma 1), «se si considera che l'estinzione del procedimento comporta il venir meno di tutti gli atti compiuti, appare priva di ragionevolezza la previsione della dichiarazione di estinzione per un periodo temporaneo»: infatti, al termine di tale periodo, i creditori, che non fossero stati soddisfatti, ben potrebbero agire in via esecutiva, ma non avrebbero la possibilità di riattivare le “vecchie” procedure e dovrebbero instaurarne di nuove, andando incontro, così, ad un ingiustificato aggravio di spese.

L'irragionevolezza di tale opzione legislativa sarebbe confermata - ad avviso del rimettente - nel confronto con le normative dettate per le varie procedure finalizzate al soddisfacimento dei crediti in via concorsuale, nelle quali trova applicazione generalizzata la regola posta dall'art. 51 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), ossia quella che stabilisce il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali a far data dall'apertura della procedura concorsuale.

1.5.- Riguardo alla disposizione di cui alla lettera *f)* dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 277 del 2004, il giudice *a quo* osserva che essa violerebbe il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, comma primo, Cost.), in quanto i creditori possono ottenere il soddisfacimento dei loro diritti solo attraverso l'iscrizione nel passivo della Fondazione e l'unico strumento di tutela loro offerto, «avverso il provvedimento del legale rappresentante della Fondazione che prevede l'esclusione, totale o parziale, di un credito dalla massa passiva», è rappresentato dalla possibilità di «proporre ricorso, entro il termine di trenta giorni dalla notifica, al Ministro dell'interno», il quale è tenuto a pronunciare «entro sessanta giorni dal ricevimento decidendo allo stato degli atti».

1.5.1.- La norma violerebbe, altresì, il diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.), in quanto non concede alla parte lo spazio e il tempo necessari per dispiegare compiutamente le proprie argomentazioni difensive, non facendo obbligo al Ministro «di svolgere un'attività istruttoria funzionale all'esplicazione del diritto di difesa del privato».

1.5.2.- Sotto altro profilo, verrebbe leso anche il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) dalla previsione che solo i creditori esclusi, non anche i creditori ammessi, possono ricorrere al Ministro, con ciò facendo una «irragionevole differenziazione di trattamento, in quanto anche i creditori ammessi possono avere interesse a ricorrere contro la decisione del legale rappresentante della Fondazione, che ammetta al passivo crediti, dai quali potrebbe derivare nocimento al pieno effettivo soddisfacimento delle loro ragioni».

Il sospetto di incostituzionalità sarebbe avvalorato dal confronto sia con la disciplina dei procedimenti esecutivi contenuta nel codice di rito sia con quella delle varie procedure concorsuali: infatti, come nell'esecuzione singolare i creditori possono ottenere tutela giurisdizionale delle loro posizioni soggettive in sede di distribuzione (art. 512 cod. proc. civ.), così nella procedura di fallimento e in quella di liquidazione coatta amministrativa i creditori esclusi o ammessi con riserva possono proporre opposizione allo stato passivo, ai sensi dell'art. 98 del r.d. n. 267 del 1942 (legge fallimentare), e i creditori interessati possono impugnare i crediti ammessi, ai sensi dell'art. 100 dello stesso r.d., in entrambi i casi instaurando un giudizio di cognizione, in cui ognuno ha la possibilità di difendere le proprie ragioni davanti a

un giudice terzo e imparziale.

1.6.- Il giudice rimettente ritiene che a fugare i dubbi di incostituzionalità non valgano le considerazioni espresse nella sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 1994, con la quale sono state dichiarate infondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68: norma sotto più profili analoga a quella oggetto del presente giudizio.

1.6.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, da tale pronuncia possono trarsi ulteriori argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

In primo luogo, nella fattispecie in esame non sussistono esigenze identiche a quelle che hanno giustificato lo speciale trattamento riservato agli enti locali in stato di dissesto, atteso che la Fondazione Ordine Mauriziano non è un ente «costituzionalmente necessario» ed è, comunque, un soggetto distinto dall'Ente Ordine Mauriziano; sicché non sembra rispondente a ragionevolezza «la decisione del legislatore di adottare una procedura concorsuale speciale rispetto alla disciplina applicabile alla generalità dei casi».

1.6.2.- In secondo luogo, posto che l'art. 3, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 277 del 2004 prevede l'estinzione solo delle procedure esecutive pendenti instaurate sulla base di particolari titoli esecutivi, la scelta del legislatore non può dirsi giustificata dall'esigenza di evitare la concorrente pendenza di procedure esecutive individuali e concorsuali.

1.6.3.- In terzo luogo, quanto alla tutela offerta ai creditori nel procedimento amministrativo di liquidazione, non sembra applicabile nella fattispecie il principio enunciato dalla Corte costituzionale, secondo cui il silenzio del legislatore non può mai significare sottrazione alla «ordinaria verifica giurisdizionale», giacché l'art. 3, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge n. 277 del 2004, avendo espressamente previsto solo la possibilità di ricorrere al Ministro dell'interno, ha inteso escludere la possibilità di esperire rimedi di natura giurisdizionale. Peraltro, quand'anche si ritenesse possibile esperire mezzi di tutela giurisdizionale, sussisterebbe, tuttavia, un profilo di irragionevolezza e disparità di trattamento, atteso che i creditori esclusi dovrebbero preventivamente ricorrere al Ministro e solo contro la decisione di questo potrebbero rivolgersi al giudice competente, mentre i creditori ammessi, per impugnare l'ammissione di altri creditori, potrebbero adire direttamente la via giurisdizionale.

In conclusione, l'art. 3, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge n. 277 del 2004 contrasterebbe con gli artt. 3 e 24 Cost., nonché con il principio di ragionevolezza, «nella parte in cui prevede, unicamente per i creditori esclusi, la possibilità di ricorrere al Ministro dell'interno, invece del diritto di tutti i soggetti interessati di adire il competente organo giurisdizionale per ottenere piena tutela delle rispettive posizioni, analogamente a quanto previsto nella generalità delle procedure concorsuali e in particolare nella liquidazione coatta amministrativa»

1.7.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice rimettente osserva che le censure da lui mosse «non attengono al livello di controllo giurisdizionale garantito, come tale sindacabile in giudizi successivi eventualmente proposti dai singoli per ottenere tutela dei propri diritti ed interessi, ma all'irragionevole disparità di trattamento dei diversi creditori, direttamente conseguente alla decisione di estinzione o improseguibilità della presente procedura».

2.- Si è costituita nel giudizio la 3B s.r.l., creditrice pignorante nel processo *a quo*, la quale ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio

2.1.- La deducente osserva, *in primis*, che la previsione della estinzione delle procedure esecutive pendenti è contraddittoria rispetto alla disposizione dell'art. 3, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge, la quale stabilisce che, per un periodo di ventiquattro mesi, «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti della Fondazione per debiti dell'Ente»: se i creditori riacquistano la facoltà di agire in via esecutiva allo scadere del periodo di moratoria, sarebbe stato logico prevedere, per tale periodo, «una sorta di sospensione *ex lege* con facoltà di poter poi proseguire la procedura medesima in base al disposto dell'art. 627 cod. proc. civ.».

2.2.- Osserva, poi, che la disposizione che sottrae all'autorità giudiziaria l'accertamento dei diritti dei creditori, per devolverlo a organi non giurisdizionali (il commissario straordinario e, in secondo grado, il Ministro dell'interno), contrasterebbe coi principi sanciti negli artt. 24 e 25 Cost., e violerebbe altresì l'art. 3 Cost., in quanto pone sullo stesso piano i creditori che si sono attivati tempestivamente, agendo in via esecutiva, rispetto a quelli che sono rimasti del tutto inerti.

2.3.- Sotto altro profilo, il contrasto con il principio di uguaglianza risulterebbe da ciò, che la normativa impugnata tende non già a soddisfare interessi generali o diffusi, ma ad avvantaggiare un solo soggetto, per di più privato, qual è la Fondazione Ordine Mauriziano.

2.4.- Inoltre, la previsione del blocco degli interessi, di cui alla lettera d) dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge in questione, «costituisce una vera espropriazione di diritti acquisiti», violando pure il principio di autonomia contrattuale sancito dall'art. 41 Cost.

2.5.- La deducente osserva, ancora, che si è creata una procedura concorsuale *ad personam*, nella quale nemmeno sono assicurate le elementari garanzie previste in ogni altra procedura concorsuale.

2.6.- Infine, essa denuncia come lesivo dei principi degli artt. 3, 24 e 41 Cost. «lo scorporo dal patrimonio della Fondazione destinato a soddisfare i creditori di una cospicua parte dei beni già di proprietà dell'Ordine Mauriziano, beni sui quali i creditori fondatamente contavano per poter soddisfare le loro ragioni» (art. 2740 del codice civile).

3.- Si sono, altresì, costituite la *Advanced Medical Supplies s.a.*, la Emopass s.r.l. e la ME.DI s.r.l., creditrici intervenute nel processo *a quo*, le quali hanno chiesto che la emananda pronuncia di incostituzionalità sia estesa all'art. 2, commi 2 e 3, nonché a tutto l'art. 3 del decreto-legge n. 277 del 2004.

3.1.- Le deducenti asseriscono che l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, lettera b), «trae con sé in via consequenziale» l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, lettera a), «vista la stretta connessione tra le due previsioni». La sospensione delle esecuzioni pendenti, che, espunta la lettera b), conseguirebbe - secondo il giudice rimettente - dall'applicazione della sola lettera a), in realtà, dato il disposto della lettera c), «sarebbe del tutto fittizia, in quanto semplicemente non si troverebbero più i beni già pignorati».

Non potrebbe, allora, non essere travolta anche la lettera c).

3.2.- Osservano, ancora, che non hanno alcuna ragionevole giustificazione e sono da ritenere costituzionalmente illegittimi in via consequenziale il blocco degli interessi e della rivalutazione monetaria, disposto dalla lettera d), la gestione separata, prevista dalla lettera e), nonché l'autorizzazione, data al legale rappresentante della Fondazione dalla lettera g), «a definire transattivamente, con propria determinazione, le pretese dei creditori, in misura non superiore al 70 per cento di ciascun debito complessivo, con rinuncia ad ogni altra pretesa e con la liquidazione obbligatoria entro trenta giorni dalla conoscenza dell'accettazione della

transazione».

Quest'ultima previsione, in particolare, non solo stride con la sicura capienza del patrimonio disponibile dell'Ordine Mauriziano, ma, in realtà, consente «uno stralcio che sarà disposto d'imperio dalla Fondazione», così riconoscendo ad essa «il potere di autoesentarsi dal debito», in violazione dei principi costituzionali, tra cui quello sancito nell'art. 23 Cost.

3.3.- Infine, le deducenti sostengono che, consequenzialmente alla pronuncia di incostituzionalità dell'intero comma 1 dell'art. 3, anche le disposizioni dei commi 2 e 3 dell'art. 2 presenterebbero profili di irragionevolezza, oltre ad «autonomi profili di incostituzionalità legati alla violazione del diritto di difesa, in conseguenza di un trasferimento d'imperio di beni pignorati, che stravolge principi di ordine pubblico da sempre indiscussi, quali espressi negli artt. 2913, 2914, 2915 cod. civ.».

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza delle questioni.

4.1.- L'interveniente osserva che la normativa introdotta dal decreto-legge n. 277 del 2004 si è resa necessaria per assicurare la sopravvivenza dell'Ordine Mauriziano - ente di rilevanza costituzionale, in quanto previsto dalla XIV disposizione finale della Costituzione - e la prosecuzione dell'attività sanitaria da esso esercitata, ponendo rimedio alla sua gravissima situazione finanziaria, mediante «una sorta di coordinamento tra autorità amministrativa e giudiziaria finalizzata ad una coordinata tutela dell'interesse pubblico e degli interessi privati coinvolti, pienamente compatibile con il vigente ordinamento costituzionale».

La disciplina in questione è del tutto analoga a quella dettata, per il risanamento degli enti locali dissestati, dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ed a quella apprestata per il risanamento dell'Azienda Policlinico Umberto I e dell'Azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma dal decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'Azienda Policlinico Umberto I e per l'Azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma), convertito, con modificazioni, nella legge 3 dicembre 1999, n. 453.

4.2.- Poste tali premesse, osserva l'Avvocatura dello Stato, quanto alla disposizione dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 277 del 2004, che essa non lede gli interessi dei creditori, in quanto, in conseguenza della dichiarazione di estinzione delle procedure esecutive pendenti, «per le quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'Ordine Mauriziano, ovvero la stessa opposizione, benché proposta, sia stata rigettata», i crediti, con esse fatti valere, vengono automaticamente inseriti nella massa passiva e, quindi, partecipano, senza ulteriori adempimenti, al riparto dell'attivo.

La norma non preclude, «ovviamente, i possibili ricorsi e le successive azioni in sede giurisdizionale che restano, intatte e intangibili, nella piena disponibilità dell'interessato».

Né sussisterebbe la prospettata disparità di trattamento fra i creditori intervenuti prima e quelli intervenuti dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in questione, essendo differenti i presupposti delle due fattispecie; d'altro canto, l'interveniente successivo potrà anch'egli chiedere al commissario straordinario l'iscrizione del suo credito nella massa passiva.

4.3.- Quanto alla disposizione dell'art. 3, comma 1, lettera f), del decreto-legge n. 277 del 2004, la difesa erariale ricorda, in via generale, che la Corte costituzionale ha affermato che, «ove sorga la esigenza di una procedura concorsuale, non necessariamente questa deve interamente svolgersi nel contesto di un procedimento giurisdizionale sotto l'immediato e diretto controllo dell'autorità giudiziaria, come nell'ipotesi del fallimento, ben potendo invece il

legislatore prevedere un procedimento amministrativo tanto più se sono coinvolti interessi pubblici» (sentenza n. 155 del 1994). Ciò, tuttavia, «non significa negazione della giustiziabilità delle posizioni soggettive versate nella procedura di liquidazione e non comporta vulnerazione di quel supremo principio dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 18 del 1982 e n. 392 del 1992) che è il diritto alla tutela giurisdizionale, la quale non implica un'unica rigida tipologia di procedura concorsuale» (ancora sentenza n. 155 del 1994).

Nel caso di specie, si rientra proprio nella situazione contemplata dalla Corte nella richiamata pronuncia, atteso che le ragioni di interesse pubblico insite nell'attività sanitaria esercitata dall'Ordine Mauriziano giustificano la particolare disciplina adottata per risanare la sua gravissima situazione finanziaria.

Ciò posto, appare priva di fondamento la censura relativa alla previsione della possibilità di proporre ricorso al Ministro dell'interno, «atteso il carattere altamente qualificato dell'organo chiamato a rendere il proprio avviso e la terzietà dello stesso rispetto al soggetto responsabile dell'atto impugnato», per cui egli si attegga «ad organo di giustizia estraneo alle parti e più vicino alla figura del giudice».

Peraltro, la disposizione in esame non esclude la possibilità di un successivo controllo giurisdizionale, che deve ritenersi sempre ammissibile a mente dell'art. 113 Cost.

Né risulta menomata la salvaguardia delle posizioni dei creditori in relazione ai piani di riparto, potendo essere esperiti avverso questi i normali mezzi di tutela. Infine, non può ritenersi - contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione - precluso ai creditori ammessi di far ricorso al Ministro.

4.4.- Conclusivamente, la difesa erariale osserva che la disciplina *de qua* è il frutto di un'attenta ponderazione fra i molteplici interessi, pubblici e privati, implicati nella complessa situazione dello storico Ordine: essa, da un lato, ha consentito la prosecuzione della relevantissima attività sanitaria svolta nei presidi ospedalieri rimasti all'Ente; dall'altro, ha avviato il ripianamento della ingente esposizione debitoria, attraverso la liquidazione dei beni del patrimonio disponibile, conferiti alla Fondazione liberi dai vincoli delle esecuzioni in corso - in conseguenza della inefficacia dei pignoramenti -, in modo che sia attuato il principio della *par condicio creditorum*, «senza violazione alcuna del principio di uguaglianza, in quanto i pagamenti non verranno a dipanarsi nell'ordine casuale e contingente, determinato dalle varie procedure esecutive individuali, ma avvengono nel quadro di una procedura concorsuale liquidatoria in cui, tra l'altro, sono tenuti presenti i vari privilegi e le graduazioni previste dalla legge».

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Torino dubita, in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché, in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, e 24, commi primo e secondo, della Costituzione, della legittimità costituzionale della lettera f) del medesimo art. 3, comma 1, del citato decreto-legge.

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 277 del 2004 non è fondata.

2.1.- Il giudice *a quo*, muovendo dalla premessa che la locuzione «opposizione giudiziale»

non può riferirsi che ai creditori il cui titolo esecutivo sia costituito da un decreto ingiuntivo esecutivo, osserva che l'inserimento, ad opera del commissario straordinario, nella massa passiva sarebbe garantito a tale tipologia di creditori, se intervenuti nel processo esecutivo prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, il quale *ex se*, e non già *ope judicis*, sancisce l'estinzione delle procedure esecutive singolari.

Di qui l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. sia per l'irragionevole deterioro trattamento riservato ai creditori, muniti di identico titolo esecutivo, intervenuti dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, laddove, per giunta, sarebbero ammessi nella massa passiva creditori non muniti di titolo esecutivo se intervenuti anteriormente; sia, ancora, per l'irragionevole deterioro trattamento riservato ai creditori muniti di diverso titolo esecutivo, per ciò solo esclusi dalla massa passiva; sia, infine, per l'irragionevolezza della previsione dell'estinzione, in luogo della «temporanea improseguibilità», delle procedure esecutive singolari, in quanto tale previsione comporterebbe che, allo spirare del termine di ventiquattro mesi, i creditori non soddisfatti dovrebbero iniziare *ex novo* procedure esecutive e non riattivare le precedenti sui medesimi beni già pignorati.

2.2.- La norma impugnata - formulata, osserva il rimettente, in modo da rendere impossibile all'interprete di attenersi strettamente alla sua lettera - deve essere interpretata alla luce del complessivo quadro normativo disegnato dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 277 del 2004; e ciò analogamente a quanto si impone per norme, sostanzialmente identiche, dettate per gli enti locali dissestati (art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", riproduttivo dell'art. 81 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali") e per l'Azienda Ospedaliera Policlinico Umberto I (art. 2 del decreto-legge 1° ottobre 1999, n. 341, "Disposizioni urgenti per l'Azienda Policlinico Umberto I e per l'Azienda ospedaliera Sant'Andrea di Roma", convertito, con modificazioni, nella legge 3 dicembre 1999, n. 453).

Non è dubbio, infatti, che, alla pari di quelle appena citate, la norma censurata assolve alla funzione - unitamente a quella, *ex art. 3, comma 1, lettera a)*, che vieta di intraprendere o proseguire azioni esecutive ed a quella, *ex art. 3, comma 1, lettera c)*, che priva i pignoramenti già eseguiti della loro efficacia e del vincolo di destinazione che ne consegue *ex art. 2913 cod. civ.* - di assoggettare i beni della Fondazione ad una procedura esecutiva di tipo concorsuale in luogo di quelle singolari.

È il caso di rilevare che la scelta così operata - di imporre carattere concorsuale alla procedura di liquidazione dei beni - è soluzione alla quale il legislatore ricorre, in presenza di un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori, attraverso varie tecniche: e così, al fine di non pregiudicare l'espletamento di servizi essenziali, creando una "gestione separata" di un complesso di rapporti attivi e passivi (come nel caso degli enti locali); procedendo alla creazione, con lo scorporo da una più ampia entità, di un ente distinto (scorporo dall'Università "La Sapienza" di Roma dell'Ente ospedaliero Umberto I); prevedendo la liquidazione concorsuale dell'eredità beneficiata e dell'eredità giacente ovvero del patrimonio di persona giuridica estinta.

Nel caso di specie, il legislatore - al fine di preservare dal dissesto l'espletamento delle tradizionali attività ospedaliere - ha operato una scissione dell'ente (nella specie, dell'Ente Ordine Mauriziano) costituendo due distinti patrimoni (art. 1, non censurato) ed attribuendo alla neo-costituita Fondazione tutti i beni estranei ai presidi ospedalieri, nonché la qualità di successore in tutti i rapporti attivi e passivi (con esclusione di quelli di lavoro di carattere sanitario).

Connotato essenziale ed indefettibile di qualsiasi procedura ispirata al principio della concorsualità, e suo fine fondamentale, è l'attuazione del principio della *par condicio creditorum*.

Alla luce di tale principio, pertanto, devono essere interpretate le singole disposizioni, in quanto - come questa Corte ha rilevato nella sentenza n. 155 del 1994, avente ad oggetto la norma (art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, "Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica", convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68) dalla quale è derivata la successiva disciplina del dissesto degli enti locali - il carattere concorsuale della liquidazione dei beni mira a far sì che il «comune rischio di inadempimento del debitore e di incapacità di una qualsivoglia procedura esecutiva individuale» risulti «razionalizzato perché il pagamento avviene non già secondo il (casuale e contingente) andamento delle singole procedure individuali, bensì nel rispetto del canone della *par condicio creditorum*; sicché il principio di eguaglianza, lungi dall'essere violato [...], è viceversa maggiormente attuato».

2.3.- Da quanto fin qui rilevato emerge che l'interpretazione, proposta dal giudice *a quo*, della locuzione - certamente non felice, ma mutuata dalle leggi che si sono ricordate *sub* 2.2. - «opposizione giudiziale», come riferentesi esclusivamente all'opposizione a decreto ingiuntivo, non può essere condivisa: ed infatti tale interpretazione, pur costituendo (come lo stesso rimettente riconosce) una forzatura della lettera della legge, è tale da violare fondamentali precetti costituzionali.

Tale violazione discende dal fatto che l'interpretazione adottata dal rimettente si pone in radicale contrasto con l'essenza stessa del carattere concorsuale della procedura, imposta dalla legge, in quanto essa comporta che l'ammissione alla massa passiva - lo strumento, cioè, attraverso il quale si attua la *par condicio creditorum* - sarebbe riservata, del tutto irragionevolmente, soltanto ai creditori muniti di (titolo esecutivo costituito da) decreto ingiuntivo (definitivamente) esecutivo (perché non opposto o perché l'opposizione è stata rigettata), e ne sarebbero esclusi i creditori muniti di (titolo esecutivo costituito da) sentenza o altro provvedimento irretrattabile.

Eguale conflitto con i precetti costituzionali, e proprio perché contrastante con la concorsualità della procedura qui imposta dal legislatore - oltre che contraddittoria con la tesi della ammissione alla massa passiva dei soli creditori riconosciuti definitivamente tali attraverso la procedura monitoria - è l'interpretazione secondo la quale i creditori intervenuti successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge sarebbero per ciò solo esclusi dalla massa passiva, mentre vi sarebbero ammessi tutti quelli intervenuti anteriormente, ancorché privi di titolo esecutivo; il tutto desunto dalla natura meramente dichiarativa del provvedimento di estinzione che il giudice dell'esecuzione deve emettere ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b).

2.4.- Il dovere del giudice di sperimentare la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione impone di fondarsi non già esclusivamente su una singola - peraltro, non univoca - espressione verbale ma sulla trasparente *ratio* dell'intera disciplina, per verificare se quella espressione sia tale da impedire una lettura sistematica, che sia rispettosa dei valori costituzionali.

È agevole, allora, rilevare che «l'opposizione giudiziale» - non proposta ovvero rigettata - alla quale si riferisce la norma censurata allude genericamente a qualsiasi rimedio *lato sensu* impugnatorio volto a contrastare la formazione di un titolo esecutivo giudiziale; titolo che, divenuto irretrattabile, per ciò solo impone al commissario straordinario l'inserimento del relativo credito nella massa passiva.

Così come è agevole rilevare che per tutti gli altri crediti - e cioè non assistiti da un giudicato - il commissario deve provvedere all'«accertamento», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e), e, in caso di sua valutazione favorevole all'esistenza del credito, deve disporre l'ammissione al passivo.

Peraltro, la legge è inequivoca nel senso che l'ammissione nella massa passiva riguarda tutti, ed esclusivamente, «i debiti [...] maturati fino alla data di entrata in vigore del presente decreto»: sicché non soltanto è irrilevante il momento dell'(eventuale) intervento nella procedura esecutiva, ma ne discende altresì che l'inserimento nella massa passiva è definitivo e non già «provvisorio», e cioè - secondo il rimettente - per «un periodo di ventiquattro mesi», decorso il quale occorrerebbe intraprendere *ex novo* un'espropriazione singolare.

Poiché, infatti, il commissario, al fine del risanamento del dissesto «calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 277 del 2004), «istituisce apposita gestione separata» - costituita da una massa passiva comprensiva di tutti i debiti maturati anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge e da una massa attiva formata dai crediti maturati alla stessa data, dal «ricavato dell'alienazione dei cespiti appartenenti al patrimonio disponibile della Fondazione, dalle sovvenzioni straordinarie e dalle eventuali entrate non vincolate per legge o per destinazione» - tale gestione separata può cessare (e sarebbe intrinsecamente irragionevole - *ex art. 3 Cost.* - l'opposta soluzione) solo dopo che i beni costituenti la massa attiva siano stati impiegati per la soddisfazione, «anche parziale», dei creditori ammessi al passivo «mediante periodici stati di ripartizione, secondo i privilegi e le graduazioni previsti dalla legge».

È evidente, allora, che il potere, riconosciuto al commissario, di alienare i «cespiti appartenenti al patrimonio disponibile della Fondazione» - essenziale per la formazione della massa attiva con la quale soddisfare concorsualmente i creditori - presuppone necessariamente il venir meno del vincolo di destinazione impresso su di essi, *ex art. 2913 cod. civ.*, con il pignoramento; sicché il lamentare - come fa il rimettente - che il legislatore abbia optato per l'estinzione delle procedure esecutive, anziché per la loro «temporanea improseguibilità», contraddice la possibilità stessa di formare una massa attiva e il senso stesso della formazione di una massa passiva, viceversa censurata - si è visto - soltanto per profili attinenti al modo in cui ne è disciplinata la composizione. Altrettanto evidente è che il commissario non ha semplicemente il potere, ma il dovere di procedere alla liquidazione della massa attiva al fine di provvedere al riparto del ricavato tra i crediti ammessi al passivo: questo, e non altro, essendo il compito demandatogli dalla legge in tale qualità e questo essendo lo scopo fondamentale fissato dalla legge (anche ai fini di cui all'art. 25 cod. civ.) alla Fondazione (come dimostra l'obbligo di dismettere in favore di «altra istituenda Fondazione» il «patrimonio culturale»: art. 2, comma 5).

Ne consegue che la legge, imponendo la «moratoria» di ventiquattro mesi, esclude che i creditori, il cui diritto sia maturato posteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge, possano intraprendere per tale periodo azioni esecutive e, decorso tale periodo, le consente, oltre che su beni eventualmente sopravvenuti, sui beni compresi nella «gestione separata» solo se, e dopo che, i creditori ammessi alla massa passiva siano già stati integralmente soddisfatti: solo se, in altri termini, sia venuto meno, per raggiungimento dello scopo, il vincolo di destinazione su di essi impresso attraverso il loro inserimento nella massa attiva della «gestione separata».

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera f), del decreto-legge n. 277 del 2004, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., è inammissibile.

3.1.- Non occorre soffermarsi sulla manifesta apoditticità dell'affermazione del giudice *a quo*, a tenore della quale la previsione della «possibilità di ricorrere al Ministro dell'interno» renderebbe non applicabile nella specie il principio enunciato da questa Corte (sentenza n. 155 del 1994), secondo cui il «silenzio del legislatore non può mai significare sottrazione alla ordinaria verifica giurisdizionale», né occorre sottolineare come tale affermazione confligga con il rilevato carattere concorsuale della procedura, il quale presuppone la possibilità per ciascun creditore di contestare giudizialmente il modo di formazione della massa passiva: è evidente, infatti, l'irrilevanza nel giudizio *a quo* di una questione di legittimità costituzionale

che concerne la disciplina della fase, certamente successiva a quella *sub iudice*, della formazione della massa passiva.

3.2.- La tesi del rimettente - secondo la quale la «irragionevole disparità di trattamento dei diversi creditori [sarebbe] direttamente conseguente alla decisione di estinzione o di improseguibilità della presente procedura» - è manifestamente inidonea a giustificare la pretesa rilevanza della questione, in quanto essa, con chiara inversione del corretto ordine logico, presuppone la fondatezza della questione sollevata, e cioè che «il creditore intervenuto dopo l'entrata in vigore del decreto legge in esame, ed eventualmente escluso dal passivo, potrebbe far valere il proprio diritto alla parità di trattamento solo nel successivo giudizio, cronologicamente posteriore al ricorso avanti al Ministro dell'interno».

3.3.- A prescindere dal carattere ipotetico della questione, è evidente che il giudice *a quo* - investito, quale giudice dell'esecuzione, dell'istanza relativa alla dichiarazione di estinzione della procedura - non è in alcun modo chiamato a fare applicazione della norma, della cui legittimità costituzionale dubita.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 3, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 19 novembre 2004, n. 277, recante interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), sollevata, in riferimento agli articoli 3, commi primo e secondo, e 24, commi primo e secondo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), del medesimo decreto-legge n. 277 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*