CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **277/2012** (ECLI:IT:COST:2012:277)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **LATTANZI** - Relatore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **05/12/2012**
Deposito del **12/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **19/12/2012**
Norme impugnate: Art. 2, c. 3°, della legge della Regione Piemonte 24/12/2004, n. 39; art. 1, c. 1349°, della legge 27/12/2006, n. 296.
Massime: **36751 36752**
Atti decisi: **ordd. 160, 161 e 162/2011 e 23/2012**

SENTENZA N. 277

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino") e dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge

finanziaria 2007), promossi dalla Corte d'appello di Torino con tre ordinanze del 22 aprile 2011 e con una ordinanza del 9 novembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 160, 161 e 162 del registro ordinanze 2011 ed al n. 23 del registro ordinanze 2012, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Fondazione Ordine Mauriziano, della Sol Spa, dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, della Eli Lilly Italia Spa, della Sanofi- Aventis Spa nonché gli atti di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Mario Sanino e Riccardo Montanaro per la Fondazione Ordine Mauriziano, Maddalena Palladino per la Sol Spa e per la Eli Lilly Spa, Paolo Scaparone per l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e Anna Chiozza per la Sanofi-Aventis Spa.

Ritenuto in fatto

1.– La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012).

La Corte rimettente espone di essere investita dell'opposizione a precetto proposta dalla Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (di seguito ASOM), con riferimento a un decreto ingiuntivo divenuto esecutivo nei confronti dell'Ordine Mauriziano di Torino e relativo a prestazioni eseguite nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005.

L'opponente, prosegue il giudice a quo, contesta la propria legittimazione passiva in base alle disposizioni impugnate, che rendono la Fondazione Ordine Mauriziano responsabile delle obbligazioni maturate a partire dalla data di entrata in vigore 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, e anteriormente alla costituzione dell'ASOM (rispettivamente 23 novembre 2004 e 1° febbraio 2005).

Il rimettente premette che il d.l. n. 277 del 2004 ha istituito la Fondazione, affinché rispondesse dei debiti contratti dall'Ordine Mauriziano fino ad allora, mentre ha previsto che quest'ultimo continuasse a svolgere attività ospedaliera nella veste originaria, fino all'inquadramento nell'ordinamento giuridico della Regione Piemonte, che ha avuto effetto a partire dal 1° febbraio 2005.

Mentre il d.l. n. 277 del 2004 aveva escluso che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra il 23 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005, le disposizioni impugnate hanno disposto il

contrario, e quella statale ha altresì reso inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti di ingiunzione e le sentenze relativi a tale arco temporale.

Il giudice a quo reputa entrambe le norme impugnate lesive degli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost., giacché avrebbero vanificato l'effetto di provvedimenti giurisdizionali sollecitati nell'esercizio del diritto di difesa, e comunque avrebbero frustrato l'affidamento dei creditori sull'identità del soggetto passivo dell'obbligazione.

Inoltre, sarebbero lesi gli artt. 41, 42, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU, poiché si sarebbe dato luogo ad una "sostanziale espropriazione" del credito, minando la fiducia nella pubblica amministrazione.

Infine, il solo art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004 avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Si sono costituiti l'ASOM e la parte creditrice opposta, concludendo la prima per il rigetto della questione, e la seconda per l'accoglimento.

2.– La Corte di appello di Torino, con altre tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte di appello si trova a giudicare di controversie, in sede di opposizione a decreti ingiuntivi, relative a debiti contratti dall'Ordine Mauriziano nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, e per le quali si rende necessario decidere se dei relativi debiti debba rispondere l'ASOM ovvero la Fondazione e reputa che, avendo individuato il soggetto passivo nella Fondazione, il legislatore regionale abbia inciso sulla consistenza patrimoniale di tale ente, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

3.– Si sono costituite le parti creditrici e la Fondazione che hanno concluso per l'accoglimento della questione e l'ASOM che ha concluso, invece, per il rigetto.

È intervenuta la Regione Piemonte, che reputa la questione infondata, posto che la norma impugnata dispone nel medesimo senso dell'art. 1, comma 1349, della legge statale n. 296 del 2006.

Considerato in diritto

1.– La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012). In altri giudizi, con tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), sempre la Corte di appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della

Costituzione.

2.– I giudizi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– I giudizi a quibus hanno per oggetto controversie sorte, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), ovvero a precetto (reg. ord. n. 23 del 2012), per debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera. In particolare, i rimettenti debbono decidere quale soggetto giuridico sia il debitore, tra l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, costituito in azienda sanitaria ospedaliera (di seguito ASOM), e la Fondazione Ordine Mauriziano, le cui vicende sono illustrate nella sentenza n. 263 del 2012 di questa Corte.

L'art. 2 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, ha costituito la Fondazione, dotandola di parte del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, allo scopo di operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, succedendogli nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui l'Ordine era titolare alla data di entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004, ovvero nelle obbligazioni contratte non oltre il 22 novembre 2004.

Nel contempo, l'art. 1 del d.l. n. 277 del 2004 ha conservato in capo all'Ordine due presidi ospedalieri, con i quali continuare a svolgere l'attività sanitaria, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne avrebbe disciplinato la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della Regione.

La Regione ha provveduto in tal senso con la legge reg. n. 39 del 2004, il cui art. 2, comma 1, ha stabilito che l'Ordine è costituito in azienda ospedaliera con decreto del Presidente della Giunta. I rimettenti hanno cura di precisare che, per effetto di tale decreto, l'ASOM deve ritenersi costituita a partire dal 1° febbraio 2005.

I giudizi a quibus, dunque, hanno per oggetto obbligazioni contratte dall'Ordine nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, durante il quale esso non era ancora stato costituito come azienda ospedaliera.

Ai fini della decisione, i rimettenti si trovano ad applicare, anzitutto, l'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, impugnato, con il quale il legislatore regionale ha espressamente disposto che tali obbligazioni siano poste a carico della Fondazione, quand'anche siano state oggetto di liti giudiziarie.

In seguito lo stesso legislatore statale è intervenuto in modo analogo (cfr. in proposito l'ordinanza n. 436 del 2008) con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, censurato, stabilendo che l'ASOM succede all'Ordine nelle sole obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte successivamente alla sua costituzione: con motivazione non implausibile la Corte di appello di Torino (reg. ord. n. 23 del 2012) ha ritenuto che tale disposizione debba riferirsi a qualsivoglia debito contratto dall'Ordine tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nel senso di escludere che di esso debba rispondere l'ASOM.

La disposizione impugnata aggiunge che sono inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti ingiuntivi e le sentenze emesse o divenute esecutive, con riguardo alle obbligazioni relative a tale ultimo periodo di tempo.

La Corte di appello rimettente (reg. ord. n. 23 del 2012) conclude che il significato da attribuire alla norma regionale e a quella statale sia oramai coincidente, e che, in tal modo, sia stata rovesciata la regola enunciata in origine dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, con

il quale era stato invece disposto che la Fondazione sarebbe succeduta all'Ordine nei rapporti di debito e credito sorti anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto-legge, ovvero anteriormente al 23 novembre 2004, ed avrebbe risposto solo delle relative obbligazioni.

Il giudice a quo rileva che, per tale via, il legislatore regionale prima, e quello statale dopo, hanno vanificato l'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti contratti successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004. Inoltre, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, dichiarando inefficaci nei confronti dell'ASOM i titoli esecutivi di natura giudiziale già formatisi, avrebbe violato, oltre che l'art. 3 Cost., anche gli artt. 24, 102 e 113 Cost., vanificando l'attività difensiva svolta nei relativi giudizi, e ledendo le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti.

4.– Le questioni così poste in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost. sono fondate.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004 è univoco nel circoscrivere la responsabilità della Fondazione alle obbligazioni sorte anteriormente al 23 novembre 2004.

Tale regola, peraltro, è conforme allo scopo che il legislatore statale si è prefisso attraverso la nascita della Fondazione, non di svolgere tramite questo ente nuova attività sanitaria, ma essenzialmente di gestire il patrimonio per risanare il dissesto finanziario, garantendo soddisfazione ai creditori nell'ambito di una procedura concorsuale (sentenza n. 355 del 2006). La prosecuzione dell'attività ospedaliera è stata invece conservata in capo all'Ordine, che, senza soluzione di continuità, l'ha esercitata in conformità alla sua natura giuridica originaria, e l'ha poi proseguita, in qualità di azienda ospedaliera, una volta inserito con tale veste nell'ordinamento regionale.

Sarebbe stato perciò naturale, quand'anche non previsto espressamente dal legislatore, come invece è avvenuto in questo caso, che fosse l'ASOM a dover rispondere dei debiti conseguenti al proseguimento delle attività ospedaliere, di cui tale ente è rimasto titolare in conformità alla XIV disposizione finale della Costituzione, pur mutando natura giuridica, giacché la Fondazione è del tutto estranea a tali attività.

Parimenti, quest'ultima è attributaria di un patrimonio che il legislatore non può avere selezionato, se non con riguardo alla necessità che esso fosse il più possibile capiente per soddisfare i crediti pregressi. Conseguentemente, la legge ha escluso che su tali beni potessero gravare anche i debiti contratti successivamente, e fino alla incerta data di costituzione dell'ASOM, giacché ciò avrebbe posto a repentaglio l'equilibrio raggiunto.

Questo assetto normativo, di fonte statale, è stato vigente nell'arco temporale antecedente alla costituzione dell'ASOM, sicché su di esso hanno riposto affidamento i creditori, e, parallelamente, si sono basati i giudici nel dirimere controversie aventi ad oggetto le obbligazioni allora sorte. Solo con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, e dunque a circa due anni di distanza, il legislatore statale, che è il solo competente a disciplinare la Fondazione e a definirne il grado di responsabilità patrimoniale (sentenza n. 173 del 2006), ha invertito la regola, e per di più ha paralizzato nei confronti dell'ASOM provvedimenti giurisdizionali già formatisi sulla base di essa.

La normativa dello Stato, escludendo la responsabilità della Fondazione per i debiti posteriori alla sua nascita e prefigurando il passaggio dell'Ordine Mauriziano nell'ordinamento regionale senza interruzione dell'attività ospedaliera, aveva infatti chiaramente inteso tenere ferma l'imputazione in capo a tale soggetto dei rapporti giuridici sorti successivamente al d.l. n. 277 del 2004, sicché i titoli esecutivi maturati in capo all'Ordine dovevano ritenersi eseguibili nei suoi confronti, anche a seguito dell'assunzione della qualità di azienda

ospedaliera.

Questa Corte, in un caso del tutto analogo, ha già affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto in bonis, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). L'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, lede perciò gli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.

Tale disposizione, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è ugualmente lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita.

L'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994).

Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM.

La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'ambito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò in bonis.

Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004.

Questa Corte ha ripetutamente rilevato che la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

5.– Sono assorbite le ulteriori censure.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino");

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.