CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **79/2012** (ECLI:IT:COST:2012:79)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **02/04/2012**
Deposito del **05/04/2012**; Pubblicazione in G. U. **11/04/2012**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Basilicata 05/04/2011, n. 6.
Massime: **36200 36201**
Atti decisi: **ric. 59/2011**

SENTENZA N. 79

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, 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 Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 giugno 2011, depositato in cancelleria il 14 giugno 2011 ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 7-10 giugno 2011 e depositato il 14 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 19 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale l'articolo 1, commi 1 e 2 (recte: art. 1), della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), pubblicata sul B.U.R. n. 10 del 9 aprile 2011.

In particolare, detta disposizione ha aggiunto l'art. 6-bis alla legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12 (Riassetto organizzativo e territoriale del servizio sanitario regionale). La nuova disposizione prevede che «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili. 2. Il Direttore Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, non assicurando la separazione tra le gestioni liquidatorie delle pregresse Unità sanitarie locali (USL) e le attività poste in essere dalle nuove Aziende sanitarie locali (ASL), consente l'imputazione a queste ultime di passività precedenti alla loro istituzione, violando il principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 6, comma 1, ultimi due periodi, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Detta norma interposta prevede che «In nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime».

Il ricorrente sostiene, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 108 del 2010, n. 116 del 2007 e n. 437 del 2005), che la disposizione sarebbe stata interposta dalla legislazione statale per consentire alle Aziende unità sanitarie locali di funzionare secondo criteri di maggiore economicità e responsabilità dei dirigenti, senza essere onerate dal passivo accumulato nel corso del precedente sistema di gestione. In tal modo essa vincolerebbe l'autonomia finanziaria regionale in relazione ai rapporti debitori e creditori delle soppresse USL.

La legislazione regionale, dunque, non potrebbe confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle USL con l'ordinaria gestione delle ASL.

Il tenore letterale della disposizione impugnata, infine, escluderebbe meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate tali da consentire alle aziende subentranti di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai debiti delle preesistenti unità sanitarie locali.

In pendenza del presente giudizio l'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), ha modificato l'art. 6-bis della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008 introdotto dalla norma impugnata, sostituendolo con il seguente testo: «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione. 2. Il Direttore Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione».

2. — La Regione Basilicata non si è costituita.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, commi 1 e 2 (recte: art. 1), della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), che ha aggiunto l'art. 6-bis alla legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12 (Riassetto organizzativo e territoriale del servizio sanitario regionale).

Le disposizioni prevedono che i direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di Potenza e Matera, i quali hanno assunto – ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2008 – il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte Unità sanitarie locali (USL) di dette Province, possano utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili relativi alle pertinenti gestioni.

1.1. — Secondo il ricorrente la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, non assicurando la separazione tra gestioni liquidatorie delle disciolte USL ed attività poste in essere dalle ASL, graverebbe queste ultime di passività precedenti alla loro istituzione.

In tal modo sarebbe violato l'art. 6, comma 1, ultimi due periodi, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), norma interposta tra l'art. 117, terzo comma, Cost. e la disposizione regionale oggetto del presente giudizio. Infatti, il meccanismo legislativo introdotto non sarebbe in grado di evitare che sulla gestione delle aziende sanitarie venga ad incidere, direttamente od indirettamente, l'onere dei debiti delle disciolte USL.

In pendenza del presente giudizio l'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), ha modificato l'art. 6-bis della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008 introdotto dalla norma impugnata, sostituendolo con il seguente testo: «1. Il Direttore Generale dell'ASP, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 1, 2 e 3 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASP al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione. 2. Il Direttore

Generale dell'ASM, che ha assunto ai sensi del comma 4, dell'articolo 6 della L.R. 1° luglio 2008, n. 12, il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte UU.SS.LL. nn. 4 e 5 può utilizzare esclusivamente in anticipazione di cassa le disponibilità finanziarie dell'ASM al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili del suddetto residuo che rimane, comunque, in capo alla Regione».

Rispetto alla norma precedente viene specificato che l'utilizzazione possa avvenire «esclusivamente in anticipazione di cassa» e che l'eventuale anticipazione rimanga in capo alla Regione.

2. — Il ricorso è fondato con riguardo sia alla formulazione originaria dell'articolo 6-bis che a quella modificata.

2.1. — Questioni di legittimità costituzionale inerenti alla disciplina regionale delle gestioni liquidatorie delle disciolte USL, in riferimento al parametro interposto dell'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sono già state esaminate da questa Corte.

Ne è risultato un orientamento costante (sentenze n. 108 del 2010 e n. 437 del 2005) secondo cui l'art. 6, malgrado il suo contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i "debiti" e i "crediti" delle soppresse unità sanitarie locali».

In passato la stessa legislazione della Regione Basilicata è stata assoggettata – in base al medesimo parametro – a scrutinio favorevole di questa Corte.

Le disposizioni regionali all'epoca censurate avevano introdotto «rispetto ai pregressi rapporti di credito e di debito delle soppresse unità sanitarie locali, meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica, ossia alle neoistituite aziende unità sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, in modo da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali» (sentenza n. 89 del 2000).

2.2. — Analoga compatibilità tra norma regionale e parametro legislativo interposto non è rinvenibile nel caso in esame.

La soluzione contenuta nell'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, che ha introdotto l'art. 6-bis nella legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, di consentire ai direttori delle ASL di Potenza e Matera l'utilizzazione in anticipazione delle disponibilità finanziarie delle aziende stesse per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie delle USL disciolte, non realizza la necessaria separazione integrale delle due gestioni più volte richiesta da questa Corte.

Consentire anticipazioni per la gestione delle suddette pratiche liquidatorie «non realizza quella impermeabilità fra patrimonio della ASL e situazione debitoria della pregressa USL tale da rispettare il vincolo normativo per il quale in nessun caso i debiti delle USL debbono gravare sulle nuove ASL» (sentenza n. 108 del 2010).

Le disposizioni censurate non sono infatti corredate – a differenza della fattispecie oggetto della sentenza n. 89 del 2000 – da meccanismi normativi idonei ad evitare ogni confusione tra massa patrimoniale della gestione liquidatoria e gestione corrente delle aziende.

2.3. — Neppure le integrazioni specificative introdotte dall'art. 18 della legge della

Regione Basilicata n. 17 del 2011 sono in grado di eliminare i vizi dell'originaria formulazione dell'art. 6-bis, il quale, in assenza di contestazione da parte della Regione, deve presumersi comunque già applicato alla data di entrata in vigore della novella regionale. Il meccanismo dell'anticipazione di cassa, comportando il correlato indefettibile rimborso a carico del bilancio regionale, era già presente nella disposizione originaria, sia pure attraverso un'espressione più sintetica.

Il sistema dell'anticipazione-rimborso non è tuttavia sufficiente ad assicurare l'impermeabilità delle due gestioni richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

Pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-bis della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, si estende anche alla nuova formulazione della norma conseguente all'emanazione dell'art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, sopravvenuta in pendenza di giudizio. Essa, specificando e riproponendo analoga soluzione, viene ad integrare un'ipotesi di ius superveniens, sostanzialmente confermativo della norma impugnata e – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – subisce analogo scrutinio negativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6-bis della legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12, sia nel testo originario introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale), sia in quello modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

Il Cancelliere

F.to: MILANA

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.