

Tribunale di Torino

Sezione II Civile

N. 230 Reg. ordinanze 2011. Ordinanza del 31 maggio 2011 emessa dal Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Fondazione Ordine Mauriziano c/Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano e Regione Piemonte. Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

Allegato

TRIBUNALE DI TORINO

SEZIONE II CIVILE

§ 379/10
Proc. n. ~~11874/00~~ R.G.

promosso da

FONDAZIONE ORDINE MAURIZIANO

contro

AZIENDA OSPEDALIERA ORDINE MAURIZIANO

REGIONE PIEMONTE

Il Giudice

a scioglimento della riserva;

lette le memorie depositate dalle parti nei termini ex art. 183, 6°
comma c.p.c.;

premesse:

- che con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., ritualmente notificato unitamente al decreto di fissazione di udienza, la FONDAZIONE ORDINE MAURIZIANO ha chiesto la condanna della Regione Piemonte e dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano al pagamento di un indennizzo per l'utilizzo del complesso immobiliare denominato Umberto I, immobile da ritenersi interamente di esclusiva proprietà della ricorrente previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1350 Legge 296/2006, nonché occorrendo degli artt. 1 e 2 D.L. n. 277/2004 e degli artt. 1 e 2 L.R. Piemonte n. 39/2004 per contrasto con la XIV Disp. Trans. Cost., con l'art. 42 Cost. e con l'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato con legge 4 agosto 1955 n. 848, nonché per violazione dell'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza e in relazione agli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost.;

- che in particolare parte ricorrente dubita della legittimità costituzionale delle norme indicate a) per violazione della XIV Disp. Trans. Cost., norma che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, nel preservare l'Ordine Mauriziano nella sua funzione ospedaliera ha

considerato l'ente nella unitarietà ed interdipendenza del suo vasto patrimonio, laddove le norme impugnate hanno attuato una scissione patrimoniale, operata inoltre per la parte sanitaria mediante una trasformazione dell'ente ospedaliero in ASO per il tramite di fonte regionale, nonché *b)* per violazione dei principi di rilevanza costituzionale che presidiano la tutela del diritto di proprietà, essendosi posta in essere una vera e propria espropriazione a danno dell'Ordine Mauriziano senza la previsione di alcun indennizzo e *c)* per violazione dell'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost., essendosi fatto carico alla Fondazione di tutti i debiti insoluti alla data del 23 novembre 2004 a fronte del trasferimento di una parte soltanto del patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'Ordine Mauriziano;

- che l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, ritualmente costituitasi, ha osservato da un lato che l'affermato carattere unitario dell'Ordine Mauriziano concerne, a tenore della lettera della XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., il solo ente ospedaliero, dovendosi pertanto preservare l'unitarietà della porzione immobiliare destinata all'erogazione del servizio ospedaliero, ha aggiunto che la disposizione della legge regionale impugnata si è limitata a costituire l'Ente Ordine Mauriziano di Torino in Azienda Sanitaria Ospedaliera, mentre la separazione del patrimonio dell'ordine Mauriziano è stata disposta dalla legge statale (D.L. n. 277/04), ha escluso la sussistenza di un'ipotesi di espropriazione alla luce dell'insegnamento della Corte Costituzionale (sent. n. 68/59) ed infine ha aggiunto che i beni mantenuti in capo all'Ente Ordine Mauriziano, tra cui il presidio ospedaliero Umberto I, vanno qualificati come indisponibili, trattandosi di beni destinati al pubblico servizio sanitario (art. 826, comma 3 c.c.) laddove l'intero patrimonio disponibile è stato attribuito alla Fondazione alla scopo di soddisfare le pretese dei creditori dell'Ente Ordine Mauriziano;

- che infine la REGIONE PIEMONTE, ritualmente costituitasi, ha ritenuta inammissibile e priva di fondamento la questione di legittimità

costituzionale sollevata da parte ricorrente, osservando che poiché le norme impugnate hanno per finalità quella di garantire la prosecuzione delle attività sanitarie sino ad allora esercitate dall'Ordine Mauriziano, deve ritenersi coerente l'attribuire i beni, mobili ed immobili, strumentali a tali attività all'azienda ospedaliera istituita per provvedere a tale scopo ed ha al contempo denunciato l'illegittimità dell'art. 3, comma 1 D.L. n. 277/04 in relazione agli artt. 3, 41 e 42 Cost., ritenendosi in contrasto col principio di ragionevolezza e parità di trattamento la scelta del legislatore di attribuire alla Fondazione, nella persona del Commissario Straordinario, il compito di provvedere al pagamento parziale dei debiti pregressi con un disvalore iniziale di oltre 160 milioni di euro, anziché di prevedere un intervento straordinario di carattere finanziario;

osservato:

A) sulla rilevanza della questione:

- che la decisione circa la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte ricorrente appare preliminare e dirimente ai fini della valutazione della fondatezza o meno della domanda attorea, diretta ad ottenere la condanna della Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano e della Regione Piemonte al pagamento della indennità di occupazione per l'utilizzo dell'intero complesso immobiliare sede del presidio ospedaliero Umberto I, domanda formulata sul presupposto, conseguente alla eccepita illegittimità costituzionale delle norme di cui sopra, della proprietà esclusiva in capo alla Fondazione Ordine Mauriziano dell'intero complesso immobiliare in questione, quindi non solo della cd. Parte aulica, tradizionalmente identificata col Padiglione Aulico o Padiglione 12, comprendente edifici di particolare interesse storico, ma anche del complesso ospedaliero vero e proprio;

B) sulla non manifesta infondatezza della questione:

che le norme della cui legittimità costituzionale si dubita sono:

. l'art. 1 D. L. 277/04 (conv. con. L. n. 4/05), in forza del quale "*L'Ente Ordine Mauriziano di Torino, ente ospedaliero di seguito denominato "Ente", è costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto*

per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino). L'Ente continua a svolgere la propria attività secondo le vigenti disposizioni previste dallo statuto e dalla legge 5 novembre 1962, n. 1596, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la regione Piemonte ne disciplinerà, nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione";

. l'art. 2, comma 2 D.L. N. 277/04 (conv. Con L. n. 4/05), secondo cui "Il patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri, è trasferito alla Fondazione di cui al comma 1";

. l'art. 1 L. R. PIEMONTE n. 39/04, in forza del quale "La Regione Piemonte, considerato l'alto valore sociale dell'attività sanitaria svolta dall'Ente ospedaliero "Ordine Mauriziano di Torino", disciplina, ai sensi dell'art. 1, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), il suo inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario regionale;

. l'art. 2 L. R. PIEMONTE n. 39/04, secondo cui "Ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni e dell'art. 5 della legge regionale 22 settembre 1994, n. 39 (Individuazione delle aziende sanitarie regionali), con decreto del presidente della giunta regionale, l'Ente ospedaliero "Ente Ordine Mauriziano di Torino", di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 277/2004 è costituito in Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, denominata "Ordine Mauriziano di Torino". Fino all'adozione, a norma dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni, dell'atto di organizzazione aziendale, continuano ad essere svolte le funzioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di ricovero ospedaliero, già esercitate in forza delle convenzioni esistenti alla data

della legge. L'atto di organizzazione aziendale connota l'ordinamento dell'ente nel pieno rispetto delle peculiarità storico-sociali dello stesso. Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 277/2004. Il rapporto di lavoro del personale dipendente in servizio presso i presidi di cui al comma 1 prosegue, senza soluzioni di continuità, con l'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino". La Fondazione Ordine Mauriziano provvede, con oneri a proprio carico, alla chiusura di tutte le competenze dovute sino alla data di costituzione dell'ASO di cui al comma 1";

. l'art. 1 COMMA 1350 L. 296/06, in forza del quale "La proprietà dei beni mobili ed immobili già appartenenti all'Ente Ordine Mauriziano di Torino è da intendersi attribuita, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n.277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, alla Fondazione Ordine Mauriziano con sede in Torino, con esclusione dei beni immobili e mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali del presidio ospedaliero Umberto I di Torino e dei beni mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo";

- che, essendo rimesso al giudice, innanzi al quale è sollevata la questione di legittimità costituzionale, di accertare che essa non sia manifestamente infondata, non può non osservarsi che il Costituente, là dove ha sancito la caducazione degli ordini cavallereschi, conseguenza della abolizione dei titoli nobiliari (1° e 2° comma terzo comma XIV disp. Trans. e fin. Cost.), ha tuttavia stabilito che "L'Ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla

legge' (3° comma XIV disp. Trans. E fin. Cost.), norma che pare collegare la permanenza in vita dell'Ordine alla sua configurazione come ente ospedaliero, nulla dicendo in ordine alle ulteriori attività tradizionalmente esercitate dall'Ordine Mauriziano (finalità di beneficenza, istruzione e culto), il che ha posto e pone la questione se la garanzia costituzionale in esame possa riguardare anche tali finalità in ragione dell'esistenza di un principio di unitarietà del Mauriziano;

- che invero l'art. 1 L. n. 1596/62, recante il "Nuovo Ordinamento dell'Ordine Mauriziano in attuazione della XIV disposizione finale della Costituzione", dispone che *"L'ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero, con tutti gli altri suoi compiti in materia di beneficenza, di istruzione e di culto, da esercitarsi in conformità della presente legge"* ed il Consiglio di Stato, nel parere del 13 giugno 1975 n. 1236 reso dalla Prima Sezione, ha affermato che l'Ordine Mauriziano, pur definito nella disposizione finale della Costituzione come ente ospedaliero, è un ente che non ha esclusivi scopi di assistenza ospedaliera, ma esercita anche fini di beneficenza, istruzione e culto ai sensi della L. n. 1595/62, dovendosi intendere l'espressione "ente ospedaliero" quale *"modo sintetico per esprimere il precetto di conservare l'Ente con tutti i suoi fini statutari fuorchè con quello contrastante con la Costituzione"*, affermandosi altresì che *"la XIV disposizione finale non ha demandato alla legge ordinaria la possibilità di incidere sulla natura unitaria dell'Ente e di assoggettarlo ad una disciplina che comporti il distacco di alcuni compiti o che determini, in sostanza, l'obliterazione di alcuni dei fini conservati dalla norma costituzionale"*;

- che inoltre nella successiva sentenza n. 875/77 lo stesso Consiglio di Stato ha affermato che *"Il carattere di ente locale assunto dagli enti ospedalieri a seguito dell'attuazione della vigente normativa è in assoluto contrasto con la legge 5 novembre 1962 n. 1596, mai abrogata, che ha conservato all'ordine mauriziano un carattere unitario e tale da consentire l'attuazione di compiti complessi e integrati, senza*

che ciò significhi per detto ordine, nell'esercizio del servizio ospedaliero, un comportamento contrastante con le normative e con le direttive nazionali in materia di sicurezza sociale e di tutela della salute dei cittadini; pertanto, è illegittimo il decreto col quale il presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta provvede, ai sensi degli artt. 3 e 5 legge 12 febbraio 1968 n. 132, alla costituzione in ente ospedaliero dell'ospedale mauriziano di Aosta, mediante scorporo dall'ordine mauriziano di Torino - a cui l'ospedale apparteneva -, determinando altresì il patrimonio del neo-costituito ente”;

- che pertanto la normativa di riforma in esame, ossia gli artt. 1 e 2 D.L. n. 277/04, gli artt. 1 e 2 L. R. Piemonte n. 39/04 e l'art. 1 comma 1350 L. n. 296/06, nella misura in cui attua la scissione dell'ente Ordine Mauriziano nelle due distinte entità, ente-azienda ospedaliera e Fondazione Ordine Mauriziano, dotate di propri distinti patrimoni, funzionalmente connessi allo svolgimento della attività proprie di ciascuna di esse (la dotazione patrimoniale dell'ente essendo costituito dalle strutture necessarie all'espletamento dell'attività ospedaliera ed essendo trasferita alla Fondazione il patrimonio residuo dell'ente medesimo col compito di provvedere al risanamento del dissesto finanziario dell'ente), pone il problema della compatibilità di siffatta scelta con la previsione della disposizione XIV trans. e fin. Cost. come sopra interpretata, sotto il profilo del rispetto della unitarietà dell'ordine e pertanto della garanzia costituzionale del complesso delle finalità originarie dell'Ordine e del patrimonio destinato a tali finalità;

- che a tal riguardo, se all'ente-azienda ospedaliera è attribuito l'esercizio delle attività ospedaliere, la Fondazione Ordine Mauriziano rimane invece deputata al perseguimento delle finalità di risanamento dell'ente azienda ospedaliera, oltre che di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale di sua proprietà (art. 2 comma 4 D.L. n. 277/04) e pertanto nulla si dispone con riferimento alle finalità cd. residue, ma tradizionalmente caratterizzanti l'Ordine Mauriziano, ossia quelle di beneficenza, istruzione e culto, proponendosi così una

interpretazione riduttiva della XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., tanto più rilevante ove si consideri che lo stesso D.L. n. 277/04, nell'affidare alla legge regionale di disciplinare la natura giuridica e le modalità di inserimento dell'ente ospedaliero nell'ordinamento giuridico sanitario della regione, precisa che ciò deve avvenire *"nel rispetto della disposizione costituzionale"* e le finalità residue dell'Ordine non paiono assunte dalla Fondazione Ordine Mauriziano;

- che ancora la normativa di riforma sopra richiamata appare in contrasto con l'art. 42 Cost. in relazione all'art. 1 primo Protocollo CEDU nella parte in cui sottrae alla Fondazione Ordine Mauriziano una parte rilevante del patrimonio dell'Ordine (ossia i beni mobili e immobili funzionalmente connessi allo svolgimento dell'attività ospedaliera, attribuiti all'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano) e così attua una lesione dell'autonomia patrimoniale della Fondazione, senza ricorrere allo strumento tipico dell'espropriazione col conseguente indennizzo e senza le relative garanzie procedimentali, apparendo a tal riguardo significativa quella parte della sentenza n. 173/06, in cui la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 L. R. Piemonte n. 39/04 per contrasto con l'art. 117 Cost., osserva che l'art. 2, comma 2 D.L. n. 277/04 *"dispone, infatti, che sia trasferito alla Fondazione l'intero <<patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente, con esclusione dei presidi ospedalieri di cui all'art. 1, comma 1>>, vale a dire i presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (Torino), cosicché non può esservi alcun dubbio riguardo all'attribuzione alla Fondazione anche degli immobili sedi dei presidi di Lanzo Torinese e Valenza, di cui la norma regionale si occupa, non consentendo l'inequivoco dato testuale alcuna diversa interpretazione della richiamata disciplina. Ciò posto, ne discende che la norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento di beni da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale - qual è la Fondazione Ordine*

Mauriziano - ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa“;

- che infine le disposizioni sopra richiamate, nel prevedere ed attuare la scissione dell'Ordine Mauriziano nelle due entità sopra descritte, aventi le finalità di cui si è detto, appaiono in contrasto con l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., nella misura in cui si attribuisce alla Fondazione lo scopo di conservare e valorizzare il patrimonio culturale di sua proprietà nonché di operare per il risanamento del dissesto finanziario relativo al cessato Ente Ordine Mauriziano, ma al tempo stesso si viene a privare la Fondazione di una parte rilevante dei beni dell'Ordine (quelli attribuiti all'Azienda Sanitaria Ospedaliera) e a dotare la gran parte dei beni attribuiti alla Fondazione di una essenziale caratterizzazione di indisponibilità, resa necessaria dall'esigenza di garantire il raggiungimento degli scopi delineati dallo stesso D.L. n. 277/04 (cfr. al riguardo artt. 4 e 5 Statuto Fondazione Ordine Mauriziano, approvato in data 13.10.2006), connotazione difficilmente compatibile con l'obiettivo del risanamento finanziario dell'ente, disponendo a tal fine la Fondazione (in sostanza) del solo patrimonio disponibile (quale descritto nell'art. 6 dello Statuto) e delle entrate che l'art. 7 dello Statuto indica a disposizione della Fondazione *per l'adempimento dei suoi compiti* (e così *“ogni eventuale contributo ed elargizione di terzi destinato all'attuazione degli scopi statuari e non espressamente destinato all'incremento del patrimonio”*, il gettito derivante dai canoni di locazione, dalle cessioni un uso, ecc. di cui alla lett. d della norma in esame), con l'ulteriore precisazione, contenuta nell'ultimo comma dell'art. 7 dello Statuto, che *“non determinano entrate i conferimenti in godimento dei beni di cui alla tabella A allegata al d.l. n. 277/2004, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2005 n. 4, effettuati in favore della istituenda fondazione di cui all'art. 2, comma 5 del medesimo decreto legge. La istituenda fondazione si farà carico di tutti*

gli oneri connessi alla conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni conferiti';

ritenuto:

- che per le considerazioni tutte che precedono la questione di legittimità costituzionale sopra illustrata appare rilevante e non manifestamente infondata, onde gli atti devono essere trasmessi alla Corte Costituzionale;

P.Q.M.

Visto l'art. 23 L. n. 87/1953;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 1 e 2, comma 2 D.L. n. 277/04, 1 e 2 L.R. Piemonte n. 39/04, 1 comma 1350 L. n. 296/06, per contrasto con la XIV Disp. Trans. e Fin. Cost., nonché per contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 1 Primo Protocollo CEDU e per violazione dell'art. 3 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza in relazione agli artt. 41 e 42 Cost.;
- sospende il procedimento;
- dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, nonché al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e al Presidente del Consiglio Regionale.

Torino, 23.5.2011

Il Giudice

(*dott.ssa Silvia Semini*)