



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 129 del 13/10/2005

Bollettino regionale

ORDINANZA del 3 giugno 2005, n. 489

N. 489 Reg. ordinanze 2005

Ordinanza del 3 giugno 2005 emessa dal Tribunale di Lecce nei procedimenti civili riuniti vertenti tra 3 M.C. s.r.l. c/ Banca Monte dei Paschi di Siena ed altri

PUBBLICAZIONE DISPOSTA DAL PRESIDENTE
DELLA CORTE COSTITUZIONALE A NORMA
DELL'ART. 25 DELLA LEGGE 11 MARZO 1952 n. 87

Nnr. 397/2000 + 398/2000 + 399/2000 Ruolo generale affari contenziosi
TRIBUNALE DI LECCE
Sezione Commerciale

IL GIUDICE

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 18.04.05;

letti gli atti e i documenti di causa

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA
NELLE CAUSE CIVILI PROMOSSE

da

3 M.C. Sr.l. Avv. RAELI GISELLA e avv. U. Conti

nei confronti di
Banca Monte dei Paschi di Siena Avv. SAN MARTINO FRANCESCO

con la chiamata in causa di:

Regione Puglia Avv. FIORE OTTORINO

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con sentenza del 27/12/1996, pubblicata in data 2/1/1997, la Pretura di Lecce - sezione distaccata di Nardò condannava la USL LE/3 a pagare in favore della 3M.C. la somma di £. 980.000 per spese processuali, avendo rigettato il ricorso, formulato dalla stessa USL, in opposizione all'esecuzione presso terzi n. 8827/93 R.E., introitata dalla 3M.C.

2. In virtù di tale sentenza, in data 11/6/1998, la 3M.C., notificava atto di precetto al Direttore Generale della ASL LE/1, quale Commissario liquidatore della USL LE/3 per la somma complessiva di £. 2.677.032.

3. Atteso il persistente inadempimento della gestione liquidatoria intimata, il 7/9/1998 la 3M.C. notificava alla debitrice ed alla Banca del Salento - Credito Popolare Salentino S.p.A. (deputata allo svolgimento del servizio di tesoreria dalla USL LE/3) atto di pignoramento presso terzi. sino alla concorrenza della somma di £. 4.677.032.

4. Nell'ambito del procedimento per pignoramento presso terzi instaurato dalla 3M.C., nel corso dell'udienza del 22/10/1999, il terzo pignorato, dott. Giampiero Valle per conto della Banca del Salento - Credito Popolare Salentino S.p.A., ai sensi dell'art. 547 c.P.c., rendeva la seguente dichiarazione: "In relazione all'atto di pignoramento a carico della USL LE/3 notificato il 7/9/1998 ad istanza di 3M. C. per £.4.677.032, sul conto di USL LE/3, dalla data della notifica del pignoramento alla data odierna non c'è stata disponibilità, pertanto la dichiarazione è negativa".

5. Con atto del 28/1/2000, veniva così instaurato dalla 3M.C. giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo al fine di accertare i crediti vantati dalla Gestione liquidatoria della soppressa USL LE/3 nei confronti della Banca del Salento - Credito Popolare Salentino nel periodo 7/9/1998 - 22/10/1999 con conseguente riassunzione del processo esecutivo.

6. Nelle more dello svolgimento del processo, alla Banca del Salento - Credito Popolare Salentino subentrava la Banca 121 S.p.A., successivamente, fusa per incorporazione nella Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., che succedeva quindi processualmente all'originario istituto di credito.

7. Con comparsa del 28/5/2004 si costituiva in giudizio la gestione liquidatoria della soppressa USL LE/3, che asseriva la sopravvenuta improcedibilità della domanda avanzata dalla 3M.C. in quanto, con D.P.G.R. 18 aprile 2003, n. 261 (emanato in attuazione dell'art. 43, comma 2, L.R. - Puglia n. 4/2003, modificativo dell'art. II della L.R. n. 20/2002), era stata disposta la liquidazione coatta amministrativa delle sopresse USL pugliesi.

8. La Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., con memoria del 16/6/2004, si associava alla richiesta di declaratoria di improcedibilità "a ragione della pendenza in capo alla USL LE/3 della procedura di liquidazione coatta amministrativa" ai sensi degli artt. 51 e 201 R.D. n. 267/1942.

9. Con memoria difensiva del 15/9/2004, la 3M.C. richiedeva, in via principale, il rigetto delle istanze avverse in quanto "Ve disposizioni legislative richiamate dalle controparti (art. 51 legge fallimentare)

prevedono la improcedibilità delle sole procedure esecutive e non anche di quelle di merito" con conseguente asserita esclusione, dell'applicabilità di tali norme nei giudizi di accertamento dell'obbligo del terzo, come quello di specie.

10. In via subordinata, la difesa della 3M.C, deduceva l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che sottopongono a liquidazione coatta amministrativa le gestioni liquidatorie delle sopresse USL, censurandole sotto diversi profili.

a) Secondo la tesi prospettata le norme denunciate, violerebbero, in primo luogo, l'art. 117 Cost. che riserva espressamente alla potestà esclusiva dello Stato la legislazione in materia di "giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa". Si asserisce in proposito che nella riserva esclusiva statale rientrano anche le norme in tema di liquidazione coatta amministrativa, che attengono all'ordinamento civile dello stato e alle leggi processuali. Si sostiene quindi che, proprio in virtù di questa riserva, la "legge" cui rinvia l'art. 2 del R.D. n. 267/1942 non può che essere quella statale.

b) Un'ulteriore violazione dell'art. 117 Cost. deriverebbe poi dal contrasto delle disposizioni regionali censurate con il principio fondamentale (previsto: dall'art. 6, comma 1, della L. n. 724/1994; dall'art. 2 della L. 549/1995, e dall'art. 2, comma 1, del D.L. n. 553/1995) secondo cui nelle posizioni debitorie della sopresse USL devono subentrare le regioni, con divieto assoluto di far gravare tali debiti, anche parzialmente, sulle neocostituite ASL.

c) Le norme regionali in questione violerebbero, infine, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. in quanto, mentre un cittadino che vanta un credito nei confronti di una USL dislocata in qualsiasi altra regione del territorio nazionale non avrebbe alcuna difficoltà a vedere soddisfatto subito ed integralmente il proprio credito, con legittime azioni esecutive, i creditori delle USL della regione Puglia vedrebbero congelati i propri diritti per un lungo periodo di tempo.

11. All'udienza del 4/10/2004, il Giudice si riservava di decidere in ordine alla procedibilità del giudizio ed alla questione di -legittimità costituzionale prospettata.

12. Con ordinanza del 24.01.05 il giudice disponeva la riunione delle tre cause (397, 398 e 399 del 2000) e ordinava la chiamata in causa della Regione Puglia, ex art. 107 cpc, ritenendo che con l'introduzione delle gestioni stralcio (poi divenute gestioni liquidatorie, ex legge 549/95), "è stata realizzata una sorta di successione ex legge delle regioni nei rapporti obbligatori già di pertinenza delle sopresse USL" (Cass. civ., Sez. Un., 6/3/1997, n. 1989 cit.; confermata da: Cass. civ., Sez. Un., 11/8/1997, n. 7482; Cass. civ., Sez. Un., 26/2/1999, n. 102), orientamento peraltro condiviso anche dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., ex multis: Cons. St., sez. V, 29/7/2003, n. 4306; in senso conforme: Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2004, n. 486; 22 agosto 2003, n. 4742; 24 febbraio 2003, n. 982; 7 novembre 2002, n. 6139; 26 marzo 2001, n. 1720)

13. La Regione Puglia si costituiva all'udienza del 18.04.05, dichiarandosi "estranea al giudizio e di non accettare il contraddittorio né sul merito né in ordine ai rilievi di incostituzionalità".

14. Il giudice quindi si riservava di decidere in ordine alla questione di legittimità costituzionale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa della 3M.C. risulta rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata.

15. RILEVANZA DELLA QUESTIONE PER IL PROCESSO

L'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL, sopravvenuta alla pubblicazione della sentenza della cui esecuzione si tratta, è suscettibile di produrre gli effetti di cui all'art. 201 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267.

Tale articolo, rubricato "Effetti della liquidazione per i creditori e sui rapporti giuridici preesistenti", prevede che "dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione si applicano le disposizioni del titolo II, capo III, sezione II e sezione IV e le disposizioni dell'art. 66".

Tra tali norme rientra anche quella di cui all'art. 51 ("Divieto di azioni esecutive individuali"), secondo la quale "salvo diversa disposizione della legge, dal giorno della dichiarazione di fallimento nessuna azione individuale esecutiva può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento".

Va ora rilevato che l'art. 43 della legge regionale 7 marzo 2003 n. 4 ha aggiunto il comma 3 bis all'art. 11 della l.r. 9 dicembre 2002 n. 20, disponendo che, "in materia di definitiva chiusura delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL, si applicano i principi e le disposizioni di legge per la liquidazione coatta amministrativa".

Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art 32 della legge regionale 7 gennaio 2004, n. 1, secondo cui alle gestioni liquidatorie delle sopresse USL

"che si trovano in condizioni di grave dissesto finanziario ovvero risultano gravemente deficitarie, si applicano gli articoli 198, 199, comma 1, 200, comma 2, 201, 204, 206, comma 2, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in quanto compatibili".

In giurisprudenza è stato ripetutamente affermato il principio per cui l'azione di accertamento ex art. 548 c.p.c. (a seguito della dichiarazione negativa del terzo, debitore del debitore pignorato) diviene improcedibile a seguito del fallimento (o di altra procedura concorsuale) del debitore.

"Nel procedimento di espropriazione presso terzi, il giudizio che il creditore pignorante, qualora manchi la dichiarazione del terzo o sorgano contestazioni intorno ad essa, promuove allo scopo di fare affermare l'esistenza del credito o del bene nel patrimonio del debitore ai fini dell'esecuzione (art 548 c.p.c.), è un giudizio di cognizione che incide indissolubilmente nell'esecuzione e, pertanto, qualora sopraggiunga il fallimento del debitore, rientra nella previsione di cui all'art. 51 della legge fallimentare, il quale stabilisce che, salva diversa disposizione di legge, dal giorno della dichiarazione di fallimento, nessuna azione individuale esecutiva può essere iniziata o proseguita e, cioè, che tutti gli atti di esecuzione forzata, e le questioni che sorgono intorno ad essi, sono attratti nel procedimento unitario fallimentare sotto la direzione di un unico ufficio esecutivo" (Cass. civ., 20/4/1962, n. 789). "L'azione di accertamento del credito pignorato, ex art. 548 c.p.c. per omessa o contestata dichiarazione del terzo, nel caso di espropriazione avente ad oggetto il credito del debitore verso un terzo, diviene inammissibile ove quest'ultimo sia sottoposto alla procedura di liquidazione coatta amministrativa" (Corte di Appello di Roma, 11/7/1984, in Foro it., 1984, I, p. 3031).

"Qualora nel corso di un procedimento di pignoramento mobiliare presso terzi, il terzo non si presenti a rendere la dichiarazione di cui all'art. 547 c.p.c. e al contempo si certifichi da parte del debitore la avvenuta presentazione della domanda di ammissione al concordato preventivo, a norma dell'art. 168 L.F. la procedura esecutiva viene dichiarata improcedibile e di conseguenza il giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo è inammissibile in quanto incidente sulla esecuzione in modo indissolubile" (Pret. Civitanova Marche, 23/12/1992).

Peraltro, una conferma (indiretta) di tale di diritto si desume dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 595/1975 (in Dir. Fall., 1975, II, p. 694), che ha affermato: "L'art. 206 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, sulla riscossione delle imposte dirette, stabilendo, che l'esattore può procedere all'espropriazione anche quando il debitore sia stato dichiarato fallito, opera tra la procedura fallimentare e l'esecuzione su iniziativa dell'esattore, una netta separazione e autonomia che non concerne soltanto l'esecuzione propriamente detta ma, altresì, le cause di cognizione in essa incidenti. Conseguisce che, qualora sia sorta contestazione sulle dichiarazioni del terzo pignorato, se il pretore ritiene che la causa ecceda i limiti della propria competenza per valore, deve rimettere le parti al tribunale nella cui circoscrizione trovasi la sua pretura e non davanti a quello che ha dichiarato il fallimento del contribuente".

Il suindicato principio (improcedibilità delle azioni esecutive individuali una volta che sia stata avviata una procedura esecutiva concorsuale pacificamente statuito dalla giurisprudenza con riferimento alla liquidazione coatta amministrativa di enti di diritto privato, è stato costantemente affermato anche in ordine alle ipotesi di liquidazione, con conseguente estinzione, di enti di diritto pubblico.

L'art. 15 della L. n. 1404/1956 (ora abrogato dall'art. 9, comma 1 quinquies del D.L. n. 63/2002, convertito in L. 15 giugno 2002, 112), infatti, che prevedeva espressamente la possibilità (ora disciplinata dall'art. 9, comma 1 ter del D.L. n. 63/2002, convertito in L. 15 giugno 2002, 112) di sottoporre enti pubblici alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non introduce a tale riguardo alcuna norma specifica, sicché è da ritenere debbano trovare applicazione le regole comuni dettate dal R.D. n. 267/1942, ed in particolare gli art. 51 e 201.

La Corte di cassazione, in merito, ha sempre affermato: "Con riguardo alla liquidazione degli enti di diritto pubblico soppressi, le disposizioni degli art. 8 e 9 L. 4 dicembre 1956 n. 1404 (contemplanti la formazione in via amministrativa - previa istanza dei creditori interessati - di un elenco delle posizioni debitorie) non interferiscono sulla proponibilità in sede giudiziaria delle domande con le quali i creditori chiedano il riconoscimento ed il pagamento delle loro spettanze, atteso che gli adempimenti in dette norme previsti si inseriscono in una procedura amministrativa finalizzata al sollecito soddisfacimento delle pendenze degli enti soppressi cui non sono estensibili i principi che regolano il fallimento e le altre procedure concorsuali, compreso il divieto di azioni individuali dei creditori, salva restando l'operatività di tali principi quando, in presenza di situazioni deficitarie degli enti soppressi, si apra la liquidazione coatta amministrativa" (Cass. civ., sez. I, 12/4/1996, n. 3475; Cass. civ., sez. I 11/6/1992, n. 7174; Cass. civ., sez. lav., 30/1/1989, n. 561, Cass. civ., sez. lav., 413/1988, n. 2285; Cass. civ., sez. lav., 10/2/1988, n. 1435).

Lo stesso principio è stato accolto dalle Sezioni Unite in molteplici sentenze relative alla medesima questione (Cass. civ., sez. un., 30/5/1989, n. 2627; 5/11/1987, n. 8187; 16/6/1986, n. 4010; 11/7/1984, n. 4070).

Va conclusivamente osservato che non mancano recentissime pronunce, specie della magistratura amministrativa, che applicano gli artt. 51 e 201 del RD. n. 267/1942 proprio alla liquidazione coatta amministrativa disposta dalla regione Puglia nei confronti delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL (TAR Puglia, Bari, sez. I, 29/9/2004, n. 4495; 19/5/2004, n. 2228; 23/6/2004, n. 2719; 7/7/2004, n. 4188).

In definitiva, se si ritenessero costituzionalmente legittime le disposizioni normative con le quali il legislatore regionale pugliese ha disposto la liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie delle preesistenti USL, quest'ultima determinerebbe certamente l'improcedibilità del giudizio de quo.

Da ciò la rilevanza dell'accertamento della legittimità costituzionale delle disposizioni regionali censurate per la definizione del presente processo.

16. NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

Al fine di inquadrare correttamente la fattispecie in esame appare opportuno ricostruire la complessa vicenda legislativa, sia sotto il versante statale, sia sotto quello regionale, inerente il processo di ristrutturazione del servizio sanitario nazionale avviato con il D.lgs. n. 502/1992.

16.1 Quadro normativo statale

- L'art. 3 del D.lgs. n. 502/1992 (come modificato dall'art. 4 del D.lgs. n. 517/1993) ha soppresso le USL, istituito le ASL e demandato alle regioni, "nell'ambito della propria competenza", l'individuazione dei criteri per la definizione dei rapporti attivi e passivi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali.

- La legge 23 dicembre 1994, n. 724, all'art. 6, comma 1, ha disposto che "in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al D.Lgvo. 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".

- La legge 28 dicembre 1995, n. 549, all'art. 2, comma 14, dispone che "per l'accertamento della situazione debitoria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere al 31 dicembre 1994, le regioni attribuiscono ai direttori generali delle istituite aziende unità sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle sopresse unità sanitarie locali ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende. Le gestioni a stralcio di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, sono trasformate in gestioni liquidatorie. Le sopravvenienze attive e passive relative a dette gestioni accertate successivamente al 31 dicembre 1994, sono registrate nella contabilità delle citate gestioni liquidatorie. I commissari entro il termine di tre mesi provvedono all'accertamento della situazione debitoria e presentano le risultanze ai competenti organi regionali".

- L'art. 2, comma 1, secondo periodo, del D.L. 29 dicembre 1995, n. 553 confermava che "la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale e la contabilità finanziaria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere relative e agli anni precedenti al 1995 sono garantite direttamente dalle regioni, che ne assumono integralmente le relative obbligazioni". La disposizione è stata reiterata con il D.L. 26 febbraio 1996, n. 89 e, successivamente, col D.L. 2 aprile 1996; n. 86. Decaduto quest'ultimo provvedimento per difetto di tempestiva conversione in legge, essa non è più stata riprodotta in altri testi normativi, i loro effetti sono stati tuttavia fatti salvi in conseguenza della clausola di sanatoria contenuta nella legge 17 gennaio 1997, n. 4, inoltre la giurisprudenza ha sempre affermato la valenza meramente ricognitiva di tali decreti, espressione di un principio comunque immanente nel sistema delineato dalla normativa statale.

- Il D.L. 1/12/1995 n. 509 (conv. dalla L. 31/1/1996 n. 34), nel dettare disposizioni urgenti in materia di strutture e di spese del S.S.N., prevede che, "al fine di agevolare gli interventi regionali in relazione alle gestioni stralcio previste dall'art. 6 della L. 23/12/1994 n. 724", "le regioni, dopo aver accertato l'avvenuta estinzione di tutte le partite debitorie relative agli anni dal 1985 al 1992 e l'esistenza di residue liquidità derivanti dai mutui relativi ai predetti anni, possono utilizzare tali liquidità per il pagamento di partite debitorie degli anni 1993 e 1994", consentendo l'accesso a particolari fonti di finanziamento.

- Infine, il D.L. 13 dicembre 1996, n. 630 (conv. dalla L. 11 febbraio 1997, n. 21) ha consentito alle regioni di ottenere l'erogazione, di ulteriori mezzi finanziari (messi a disposizione dal Tesoro) in relazione alle posizioni debitorie delle sopresse USL acclarate alla data del 31/12/1994 (art. 1).

16.2 Quadro normativo regionale

Vanno ora analizzate le modalità con le quali la Regione Puglia ha dato attuazione a tali disposizioni contemplate dalla normativa statale.

- Con L.R. 14/6/1994, n. 18 la Regione Puglia, a norma dell'art. 3 del D.lgs. n. 502/1992, istituiva le Aziende Unità Sanitarie Locali, sopprimendo le preesistenti Unità Sanitarie Locali.

- L'art. 46 della L.R. 30/12/1994 n. 38, nel regolare l'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle U.S.L. in attuazione del D.lgs. 502/1992 prevedeva che "tutti i rapporti di debito, di credito e il fondo di cassa, risultanti alla chiusura dell'esercizio finanziario 1994, facenti capo alle U.S.L. poste in liquidazione, sono trasferiti alla U.S.L. di nuova costituzione, nel cui ambito è confluita la maggioranza degli assistiti" (comma 5).

- Il suddetto comma è stato sostituito dall'art. unico della L.R. 12/4/1995 n. 19, per il quale "ai sensi del comma 1 dell'an. 6 della L. 23/12/1994 n. 724, il fondo di cassa e i rapporti di credito e debito, facenti capo alle U.S.L. poste in liquidazione confluiscono dall'1/1/1995 in apposite gestioni a stralcio, la cui responsabilità è affidata al direttore generale, in qualità di commissario liquidatore, della U.S.L. di nuova costituzione nel cui ambito territoriale è confluita la maggioranza degli assistiti della U.S.L. posta in liquidazione" (comma 1). "In nessun caso i crediti e i debiti risalenti alle gestioni delle U.S.L. poste in liquidazione possono gravare sulle U.S.L. di nuova costituzione" (comma 2).

- La L.R. 5/6/1997 n. 16, recante il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1997 e il bilancio pluriennale 1997-1999, all'art. 20 prevede che "al pagamento dei debiti rientranti nell'ambito delle gestioni liquidatorie delle sopresse U.S.L. provvedono in via esclusiva i commissari liquidatori che ne hanno la rappresentanza legale e processuale e, utilizzando le risorse finanziarie provenienti dagli interventi previsti dalle disposizioni in materia di ripiano della maggiore spesa sanitaria corrente sino al 31/12/1994".

- L'art. 11 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 20, rubricato "Gestioni liquidatorie delle sopresse Unità sanitarie locali", così dispone:

"1. Per le finalità previste dall'articolo 18 della l.r. 7/2002, i commissari incaricati delle gestioni liquidatorie delle sopresse Unità sanitarie locali (USL) ex articolo 30, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 1994, n. 38, relativamente alle predette gestioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con accertamento alla data del 31 dicembre 2002, provvedono ai seguenti adempimenti.

a) ricognizione dei debiti, elencati in apposito prospetto contenente, per ciascuna delle sopresse USL per creditore, il titolo giustificativo del debito, l'oggetto della prestazione, l'importo originario e l'importo dovuto alla data della rilevazione, con evidenza per ciascun titolo del debito, della natura, dell'ammontare per sorte capitale, per interessi e spese, comprese quelle legali, accessorie e/o comunque connesse allo stesso, nonché dello stato dell'eventuale contenzioso e/o dell'azione di recupero in atto da parte del terzo;

b) ricognizione dei crediti in apposito elenco, per debitore, contenente per ciascun titolo di credito l'importo originario, la data di maturazione, la causale e il motivo della mancata riscossione, alla data della rilevazione, con evidenza per ciascun titolo di credito, della natura, dell'ammontare per sorte capitale, per interessi e spese, comprese quelle legali, accessorie e/o comunque connesse allo stesso, nonché dello stato del contenzioso e/o dell'azione di recupero in atto;

c) situazione patrimoniale delle partite reciproche in dare e in avere tra le sopresse USL e aziende USL ed esposizione delle somme disponibili in Tesoreria alla suddetta data del 31 dicembre 2002 per ciascuna gestione stralcio.

2. Relativamente alle reciproche partite creditorie e debitorie tra le sopresse USL provenienti dalle diverse gestioni liquidatorie, i commissari procederanno alla integrale estinzione delle stesse.

3. Gli elenchi di cui al comma 1 dovranno essere trasmessi alla Regione Puglia - ARES - entro i successivi dieci giorni dalla data della ricognizione".

- L'art. 43 della legge regionale 7 marzo 2003 n. 4 ha aggiunto il comma 3 bis all'art 11 della l.r. 9 dicembre 2002 n. 20, secondo cui: "Per il rispetto delle norme in materia di patto di stabilità, degli obiettivi di finanza pubblica, nonché dei termini e delle condizioni previste dal Decreto Interministeriale 16 ottobre 2002, n. 65718, in materia di definitiva chiusura delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL, si applicano i principi e le disposizioni di legge per la liquidazione coatta amministrativa previsti per la soppressione e messa in liquidazione di Enti di diritto pubblico e di altri Enti sotto qualsiasi forma costituiti, comunque interessanti la finanza pubblica, i cui scopi sono cessati o che si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, ovvero le cui gestioni liquidatorie risultano gravemente deficitarie giusta previsione del comma 1 ter del D.L 63/2002, convertito, con modificazioni, dalla L. 112/2002".

- L'art. 43 della legge regionale n. 4 del 2003 (e conseguentemente il comma 3 bis dell'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2002) è stato poi sostituito dall'art. 32 della legge regionale 7 gennaio 2004, n. 1 a tenore del quale: "Per il rispetto delle norme in materia di patto di stabilità degli obiettivi di finanza pubblica, al fine dell'effettivo ripiano del disavanzo della spesa sanitaria regionale relativa alle gestioni delle USL sopresse dall'articolo 2 della legge regionale 14 giugno 1994, n. 18, alle gestioni liquidatorie, risultanti dalla soppressione delle predette USL ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dell'articolo 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che si trovano in condizioni di grave dissesto finanziario ovvero risultano gravemente deficitarie, si applicano gli articoli 198, 199, comma 1, 200, comma 2, 201, 204, 206, comma 2, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in quanto compatibili".

Lo stesso art. 32 della l.r. n. 1/2004 ha inoltre modificato le lettere c) e d) del terzo comma dell'art. 43 della l.r. n. 4/2003 sostituendole con le seguenti:

"c) a tutti gli effetti di legge lo stato del passivo va accertato con riferimento alla data del 1° maggio 2003. Alla stessa data vanno conteggiati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 55 del r.d. 267/1942, gli interessi maturati sulle posizioni debitorie non ancora estinte;

d) a favore delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL, poste in liquidazione coatta amministrativa, la Regione garantisce disponibilità di fonti finanziarie fino alla concorrenza massima del saldo fra lo stato passivo e attivo accertato alla data del 1° maggio 2003. Con provvedimento di Giunta regionale si provvederà alla specificazione delle somme relative a ciascuna delle dodici gestioni liquidatorie entro il limite massimo complessivo di cui sopra

- L'art. 31 della legge regionale n. 1 del 2004, modificando l'art. 6 della legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1, ha infine statuito che: "E' esclusa ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie".

- L'art. 20 ("Disposizioni in materia di liquidazione coatta amministrativa") della legge regionale 4 agosto 2004, n. 14, dopo il comma 3 ter dell'articolo 11 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 20 ("Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002"), introdotto dall'articolo 32 della l.r. 1/2004, ha inserito i seguenti commi:

"3 ter 1. Per le autorizzazioni alle transazioni di importo, superiore al limite di cui al comma 3 ter, l'autorità di cui all'articolo 206, comma 2, del r.d. 267/1942 è individuata nell'Amministrazione regionale nella persona del suo legale rappresentante o del suo delegato.

3 ter 2. La distribuzione di acconti ai sensi dell'articolo 212, comma 2, del r.d. 267/1942 è disposta, per ciascun importo inferiore al limite di cui al comma 3 ter, dal Commissario liquidatore della liquidazione

coatta amministrativa della soppressa USL sentito il parere del Comitato di sorveglianza. Per gli importi superiori al limite di cui al comma 3 ter, la distribuzione di acconti è autorizzata dall'Amministrazione regionale nella persona del suo legale rappresentante o del suo delegato, sentito il parere del Comitato di sorveglianza".

16.3 Giurisprudenza civile

L'orientamento ormai assolutamente consolidato della giurisprudenza di legittimità e di merito, confermato anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, è nel senso di affermare che - in virtù di quanto previsto dall'art. 6, comma, 1 della L. n. 724/1994 e dalle altre norme statali a detta disposizione strettamente ed inscindibilmente connesse (sopra richiamate) - in riferimento alle posizioni debitorie delle sopresse USL si è verificata un'ipotesi di successione ex legge (evidentemente integrale) delle regioni, con conseguente obbligo di estinzione (evidentemente integrale) di tali debiti facente capo alle regioni medesime.

Già nel 1997, le Sezioni Unite della Corte di cassazione - sulla base del solo art. 6, comma 1, della L. n. 724/1994 e con specifico riguardo alla soppressione di una USL pugliese - statuivano, "Le disposizioni normative sopra riportate hanno chiaramente individuato nella regione il soggetto giuridico obbligato ad assumere integralmente a proprio carico i debiti relativi alle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali" (Cass. civ., Sez. Un., 613/1997, n. 1989).

Si rilevava inoltre che, anche a seguito della trasformazione delle gestioni stralcio in gestioni liquidatorie (operata dalla L. n. 549/1995): "La funzione di commissario liquidatore da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie locali è, dunque, prevista nell'interesse e per conto della regione, agendo essi in qualità di organi di tale ente, laddove nessuna disposizione autorizza a ritenere che sia stato attuato anche un trasferimento alle neocostituite aziende degli obblighi già attribuiti alla stessa regione per il pagamento dei debiti delle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali.

Ciò induce anche a ritenere che le disposizioni contenute nei citati decreti legge non convertiti in tema di contabilità delle USL avessero un valore meramente ricognitivo e confermativo dell'obbligo della regione di pagare i debiti facenti capo ai soppressi organismi. Ne consegue, come, del resto, la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di affermare (v. sent. 5 dicembre 1995, n. 12512 e 9 novembre 1996, n. 9804), che, negli esposti sensi, è stata realizzata una sorta di successione ex legge. delle regioni nei rapporti obbligatori già di pertinenza delle sopresse USL, successione che, sopravvenuta in corso di causa, avrebbe potuto determinare la legittimazione ad impugnare in favore della regione stessa secondo i principi sanciti dall'art. 111 c.p.c. per l'ipotesi di successione a titolo particolare nel diritto controverso, non anche la legittimazione dell'Azienda sanitaria locale, che, invece, ha proposto il ricorso in esame" (Cass. civ., Sez. Un., 613/1997, n. 1989 cit.; confermata da: Cass. civ., Sez. Un., 11/8/1997, n. 7482; Cass. civ., Sez. Un., 26/2/1999, n. 102).

Sempre a Sezioni Unite la Corte ha successivamente ribadito che "le disposizioni normative sopra riportate hanno individuato nella regione il soggetto giuridico obbligato ad assumere integralmente a proprio carico i debiti relativi alle pregresse gestioni delle unità sanitarie locali". Nella medesima pronuncia si legge poi: "La funzione di commissario liquidatore da parte dei direttori generali della aziende sanitarie è, dunque, prevista nell'interesse della regione, agendo essi in qualità di organi di tale ente, laddove nessuna disposizione autorizza a ritenere sia stato attuato anche un trasferimento alle neocostituite aziende degli obblighi già attribuiti alla stessa regione per il pagamento dei debiti delle pregresse gestioni delle USL. E questo induce anche a ritenere che le disposizioni contenute nella serie di decreti legge decaduti per difetto di tempestiva conversione in legge (dal D.L. 29 dicembre 1995 n. 553 al D.L. 2 aprile 1996 n. 186), le quali recavano l'espressa affermazione della integrale assunzione

delle obbligazioni da parte delle regioni avessero un valore non innovativo, ma meramente ricognitivo e confermativo dell'obbligo della regione di pagare i debiti facenti capo ai soppressi organismi" (Cass. civ., sez. un., 30/11/200, n. 1237).

Tali affermazioni delle Sezioni Unite sono sempre state confermate dalla giurisprudenza delle singole sezioni della Corte.

16.4 Giurisprudenza amministrativa

In ordine alla sorte delle posizioni debitorie delle USL a seguito della loro soppressione, l'orientamento seguito dalla giurisprudenza civile, di legittimità e di merito è stato accolto anche dalla giurisprudenza amministrativa.

"Il collegio condivide l'orientamento interpretativo costantemente affermato dalla Sezione e dalla Corte di Cassazione, secondo cui, per effetto della soppressione delle unità sanitarie locali e della conseguente istituzione delle aziende unità sanitarie locali (aventi natura di enti strumentali della Regione), si è realizzata una fattispecie di successione "ex legge" delle regioni in tutti i rapporti obbligatori facenti capo alle ormai estinte Usl, con conseguente esclusione di ogni ipotesi di successione in universum ius delle Asl alle preesistenti Usl" (Cons. St., sez. V, 29/7/2003, n. 4306; in senso conforme: Cons. St. sez. V, 10 febbraio 2004, n. 486; 22 agosto 2003, n. 4742; 24 febbraio 2003, n. 982; 7 novembre 2002, n. 6139; 26 marzo 2001, n. 1720).

16.5 Giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza della Corte costituzionale, oltre a condividere pienamente l'orientamento ermeneutico (circa la sussumibilità in una fattispecie di successione ex legge del subentro delle regioni nelle posizioni debitorie delle sopresse USL) dell'unanime giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, di legittimità e di merito, ha altresì affermato che la norma prevista dall'art. 6, comma 1, della L. n. 724/1994, rappresenta un principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico e non può pertanto essere disattesa dalla legislazione regionale, pena la violazione dell'art. 117 della Costituzione.

In quest'ottica "va dunque individuato il rapporto esistente tra il citato art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 e la legislazione regionale in materia". Con riferimento a tale norma, il Giudice delle leggi ha statuito che "si tratta di una disposizione, che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, è da considerare, per la finalità perseguita, in "rapporto di coesistenzialità 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" ed i "crediti" delle sopresse unità sanitarie locali. Disciplina che, secondo la consolidata interpretazione della Corte di cassazione (...) è assimilabile ad una fattispecie di successione ex legge della regione nei rapporti obbligatoria facenti capo alle pregresse gestioni delle preesistenti unità sanitarie locali" (Corte cost., 31/3/2000, n. 89).

Inoltre, la Corte prosegue la sua analisi esaminando anche la normativa statale successiva all'art. 6, comma 1, della L. n. 724/1994: "Ma, nella vicenda in esame, occorre tenere presente un ulteriore passaggio e cioè che le risultanze di queste "gestioni a stralcio", poi trasformate in "gestioni liquidatorie", dovevano essere, ai sensi del citato art. 2, comma 14, della legge n. 549 del 1995, sollecitamente presentate, una volta accertata la situazione debitoria, dai commissari liquidatori ai "competenti organi regionali" In capo alle regioni veniva così, in definitiva, ad essere trasferita la indicata situazione

debitoria: delle unità sanitarie locali, tanto più se si tiene conto dei decreti-legge 30 giugno 1995, n. 261, 28 agosto 1995, n. 362, 30 ottobre 1995, n. 448, 29 dicembre 1995, n. 553, i quali stabilivano, tra l'altro, che "la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale e la contabilità finanziaria delle unità sanitarie locali... relative agli anni precedenti al 1995 sono garantite direttamente dalle regioni, che ne assumono integralmente le relative obbligazioni". Vero è che tali decreti non sono stati convertiti in legge, ma è altrettanto vero che la clausola di sanatoria contenuta nella legge 17 gennaio 1997, n° 4 ha provveduto a "cristallizzare" gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti proprio sulla base di questi decreti (cfr. sentenza n. 430 del 1997), sicché ne risulta, nel caso di specie, l'assunzione delle relative obbligazioni in capo alle regioni" (Corte cost., 31/3/2000, n. 89 cit.).

L'obbligo di uniformarsi al principio in questione (assunzione integrale in capo alle regioni delle posizioni debitorie delle sopresse USL), d'altronde, rinvia anche dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il quale impone alle regioni di esercitare le proprie funzioni legislative in materia sanitaria "nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali", e dall'art. 3, comma 5, del medesimo decreto, il quale demanda alle regioni, "nell'ambito della propria competenza", la fissazione dei criteri per la definizione dei rapporti giuridici facenti capo alle sopresse unità sanitarie locali.

16.6 Norme costituzionali

Ricostruito il quadro normativo relativo alla riorganizzazione del sistema sanitario nazionale, così come interpretato dalla giurisprudenza civile, amministrativa e costituzionale, è possibile a questo punto enucleare le disposizioni costituzionali che paiono essere violate dalla suindicata disciplina regionale.

a) Art. 117, comma 3, Cost.

I principi di fonte statale suesposti appaiono invece disattesi dalle disposizioni normative regionali che dispongono la liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie, quale strumento atto a circoscrivere la responsabilità della regione in ordine alle obbligazioni assunte dalle preesistenti USL, escludendo ogni legittimazione passiva della regione, sostanziale e processuale, in riferimento ai residui passivi emersi e agli interessi maturati dopo il 1° maggio 2003, data di "cristallizzazione ex legge regionale" delle posizioni debitorie delle sopresse U.S.L.

Con la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie, in contrasto con un principio fondamentale dello Stato che impone alle regioni di farsi carico integralmente, con conseguente obbligo di integrale estinzione (trattandosi di una fattispecie di successione ex legge), delle posizioni debitorie delle sopresse USL, la Regione Puglia limita sotto molteplici profili la sua responsabilità patrimoniale, atteso che:

a) "garantisce disponibilità di fonti finanziarie [solo] fino alla concorrenza massima del saldo fra lo stato passivo e attivo accertato alla data del 1° maggio 2003" (art. 43 della l.r. n. 4/2003, comma 3, lett. d), come modificato dall'art. 32 della l.r. n. 1/2004);

b) alla stessa data (1° maggio 2003) vengono conteggiati (e conseguentemente "congelati") gli interessi maturati sulle posizioni debitorie non ancora estinte (art. 43 della l.r. n. 4/2003, comma 3, lett. e), come modificato dall'art. 32 della l.r. n. 1/2004);

c) provvederà a saldare (in misura parziale, come si è descritto) i suddetti debiti solo a chiusura della procedura esecutiva concorsuale;

d) non risponderà, neppure parzialmente, dei debiti delle sopresse USL emersi in data successiva rispetto al 1° maggio 2003 o comunque non inseriti nello stato passivo della procedura concorsuale, escludendo espressamente "ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie" (art. 6, comma 2 bis, della l.r. 14 gennaio 1998, n. 1, introdotto dall'art. 31 della l.r. n. 1/2004).

Tali disposizioni normative appaiono in contrasto con l'art. 6, comma 1, della L. 724/1994 (e con le altre norme correlate sopra richiamate) che impedisce alle Regioni di far gravare (anche parzialmente) i debiti delle sopresse USL, sulle neocostituite ASL, vincolando il legislatore regionale in ordine alla integrale assunzione di detti debiti da parte della regione.

L'ulteriore riprova del fatto che le gestioni liquidatorie (già gestioni stralcio) non abbiano una propria soggettività giuridica autonoma, e che non possano quindi in alcun modo costituire dei "filtri" o degli "schermi" a limitazione della responsabilità patrimoniale della regione per le obbligazioni assunte dalle sopresse USL, riviene da una recente pronuncia della Corte di cassazione che, prendendo le mosse dal più volte richiamato concetto di successione ex legge dell'ente regionale, afferma: "Appare evidente che, essendo la regione l'ente che succede per legge nei debiti delle sopresse USL ed essendo i direttori delle gestioni stralcio o liquidatorie delle ASL nient'altro che organi della regione medesima, ne consegue che, intervenuta una sentenza di condanna nei confronti di una USL e, quindi, la soppressione dell'USL medesima, l'unico ente legittimato a proporre impugnazione avverso tale sentenza non possa che essere la regione anche nell'ipotesi, come quella in esame, in cui le gestioni stralcio o liquidatorie delle ASL non siano state ancora costituite da un'apposita legge regionale" (Cass. civ., sez. III, 14/6/2002, n. 8586).

Ciò porta a ritenere, a fortiori, che la Regione, in alcun modo, potrebbe escludere la sua legittimazione sostanziale e processuale relativa ai rapporti obbligatori facenti capo alle sopresse USL disponendo la liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie, non avendo queste ultime personalità giuridica autonoma e costituendo "nient'altro che organi della regione medesima". Tra regioni e gestioni liquidatorie sussiste dunque un "rapporto organico" che non sembra conciliabile con la sottoponibilità a liquidazione coatta amministrativa delle seconde ad opera delle prime.

Appare infatti non ricorrere nel caso di specie un presupposto da ritenersi fondamentale in materia di liquidazione coatta amministrativa, un requisito logico ancor prima che giuridico: l'alterità tra il soggetto sottoposto a liquidazione coatta amministrativa e il soggetto che la dispone, non essendo altro che organi della regione medesima, sia la gestione liquidatori (nei cui confronti è disposta la liquidazione coatta amministrativa), sia il Presidente della Giunta Regionale (che la dispone, con D.P.G.R. n. 261/2003).

Dal prospettato contrasto normativo tra i principi fondamentali dello Stato sopra richiamati e le denunciate norme regionali, consegue la illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

b) Art. 117, comma 2, Cost.

Si ritiene che le norme censurate siano suscettibili di violare l'art. 117 Cost. anche sotto altro profilo, ed in particolare in riferimento alla norma (contenuta nel secondo comma) che riserva espressamente alla potestà esclusiva dello Stato la legislazione in materia di "giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa".

Nella riserva esclusiva statale appaiono rientrare anche le norme in tema di liquidazione coatta amministrativa che attengono all'ordinamento civile dello stato e alle leggi processuali.

In questa prospettiva la "legge" cui fa rinvio l'art. 2 del R.D. n. 267/1942 ("La legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per i quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla"), non può che essere quella statale.

Una conferma di tale assunto pare trovarsi nel vecchio testo dell'art. 2540 c.c. e nel nuovo testo dell'art. 2545 terdecies c.c., in materia di liquidazione coatta amministrativa delle società cooperative.

Con specifico riferimento agli enti pubblici, si può richiamare l'art. 15 della L. 1404/1956 (oggi abrogato) e l'art. 9 del D.L. n. 63/2002 (convertito dalla L. n. 112/2002).

Va ancora evidenziato che la stessa estrema rilevanza degli effetti sostanziali e processuali che si ricollegano alla sottoposizione di un ente alla liquidazione coatta amministrativa comporta che necessariamente tale procedura debba essere disciplinata dalla legge statale e la stessa sottoponibilità di determinati enti alla liquidazione coatta amministrativa deve essere contemplata da una norma statale.

Solo per richiamare gli effetti più importanti di tale procedura concorsuale, va ricordato che essa:

- sospende il corso degli interessi sui crediti;
- determina l'improponibilità (se non ancora proposte) o l'improcedibilità (ove già proposte) delle procedure esecutive individuali;
- introduce una limitazione alla responsabilità patrimoniale del soggetto debitore, che risponde solo entro i limiti dell'attivo (entro il saldo tra stato passivo e attivo al 1° maggio 2003, nel caso della liquidazione delle sopresse USL come disciplinata dalla regione Puglia).

Trattasi quindi di effetti che, per natura e rilevanza, devono trovare il loro fondamento in una legge statale. Una legge regionale che produce gli stessi effetti, in assenza di una previsione contenuta in una norma statale, viola quindi la riserva statale in materia processuale e di ordinamento civile di cui alla lett. l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Il vulnus inferto ai principi contenuti nella Carta fondamentale si manifesta quindi ove si consideri che non sembra esservi alcuna norma statale che autorizzi la regione a disporre la liquidazione coatta amministrativa, riferendosi l'unica norma a tal fine specificamente richiamata dal legislatore regionale (art. 9 D.L. n. 63/2002) esclusivamente allo Stato e non anche alle regioni.

La regione Puglia dispone la liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL "giusta previsione dell'art. 9, comma 1 ter del D.L. n. 63/2002, convertito con modificazioni, dalla L. n. 112/2002" (art. 43 della legge regionale 7 marzo 2003 n. 4 che ha aggiunto il comma 3 bis all'art. 11 della l.r. 9 dicembre 2002 n. 20).

Va tuttavia rilevato che tale norma, inserita in un articolo rubricato "disposizioni in materia di privatizzazione, liquidazione e finanziamento di enti pubblici e di società interamente controllate dallo Stato, nonché di cartolarizzazione di immobili", demanda al Ministero dell'economia e delle finanze l'individuazione, con apposito provvedimento, delle liquidazioni gravemente deficitarie per le quali si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa, precisando che "per queste liquidazioni lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione".

La norma in esame, dal contenuto puntuale e circostanziato anche in ordine all'individuazione dei soggetti coinvolti, non contiene alcun riferimento né alle regioni, né alle Unità Sanitarie Locali (né risulta che sia stato emanato alcun provvedimento ministeriale attinente la liquidazione coatta amministrativa delle sopresse USL).

Pertanto, non sembra potersi individuare alcuna norma statale che legittimi le Regioni a disporre la

liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie delle USL, mentre sia la creazione delle gestioni a stralcio, sia la trasformazione di queste ultime in gestioni liquidatorie sono state disposte con legge statale e cioè, rispettivamente:

- l'art. 3 del D.lgs. n. 502/1992 (come modificato dall'art. 4 del D.lgs. n. 517/1993)
- l'art. 2, comma 14, della L. 549/1995.

Sembrerebbe quindi da escludere che un tale epilogo della liquidazione delle sopresse USL, fino a questo momento disciplinata da dettagliate norme statali alle quali le norme regionali hanno poi dato attuazione, possa essere delineato dall'intervento normativo di una singola regione, specie ove si consideri che la liquidazione coatta amministrativa mira a limitare la responsabilità patrimoniale della regione per i debiti delle USL, come chiaramente esplicitato: "E' esclusa ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie" (art 6, comma 2 bis, L.R. 14/1/1998, n. 1 come introdotto dall'art. 31, comma 1, della L.R. 7/1/2004, n. 1).

Il parallelismo tra liquidazione coatta amministrativa e limitazione della responsabilità patrimoniale in materia di liquidazione di enti pubblici è del resto deducibile dall'art. 9 comma 1 ter del D.L. n. 63/2002 - espressamente richiamato (come si è detto) dal legislatore regionale e anche dal D.P.G.R. 18/4/2003, n. 261 - ove si statuisce che (solo) ove venga disposta la liquidazione coatta amministrativa "lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione".

Fino a questo momento invece, l'intera normativa in materia di soppressione delle USL appare orientata all'obiettivo di estinguere immediatamente ed integralmente i debiti da questi contratti, anche con interventi straordinari previsti a livello statale. In quest'ottica si inquadrano ad esempio i numerosi decreti legge, in parte convertiti e in parte decaduti (ma meramente ricognitivi di un principio immanente nel sistema, come costantemente affermato dalla giurisprudenza), che hanno previsto, proprio al fine di ripianare i debiti pregressi delle USL, la possibilità per le regioni di accedere a particolari fonti di finanziamento, anche in deroga alle norvigenti.

Il D.L. n. 63/2002, convertito dalla L. n. 112/2002, non sembra dunque applicabile dalle regioni e certamente non nei confronti delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL.

Di ciò, paradossalmente, sembra avere contezza lo stesso legislatore regionale. Invero, mentre il D.L. n. 63/2002 prevede che, in ipotesi di messa in liquidazione coatta amministrativa, "lo Stato risponde della passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione" (dall'art. 9 comma 1 ter del D.L. n. 63/2002), la legge regionale stabilisce che la regione "garantisce disponibilità di fonti finanziarie fino alla concorrenza massima del saldo fra lo stato passivo e attivo accertato alla data del 10 maggio 2003" (art. 43 della l.r. n. 4/2003, comma 3, lett. d), come modificato dall'art. 32 della l.r. n. 1/2004). Pertanto, se si accoglie la tesi secondo la quale il decreto legge in questione ricomprende nel suo campo di applicazione anche le Regioni (oltre allo Stato), non si comprende perché il legislatore regionale non abbia applicato fino in fondo il decreto, statuendo che "la Regione risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione".

Trattasi di un'ulteriore riprova della inapplicabilità del decreto legge in questione alle regioni, come dimostrato anche dalla circostanza che la norma in questione demanda al Ministero dell'economia e delle finanze (e non anche alle regioni) l'individuazione degli enti da sottoporre a liquidazione coatta amministrativa.

Va evidenziato, inoltre, che gli effetti rivenienti dalla sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa di un ente, oltre ad essere assai rilevanti, sono anche peculiari di tale modalità di estinzione dell'ente e

non rinvenibili nella procedura di liquidazione tout court finalizzata all'estinzione delle posizioni debitorie dell'ente liquidato. La conferma di ciò si rinviene nella giurisprudenza relativa alla L. n. 1404/1956 inerente proprio la procedura di liquidazione di enti pubblici. Secondo tale giurisprudenza, infatti, gli effetti propri delle procedure concorsuali si verificano, in ordine all'estinzione di detti enti, solo se e quando venga disposta la liquidazione coatta amministrativa, non con la semplice liquidazione, che non esclude, tra l'altro, la possibilità per i creditori di agire individualmente nei confronti dell'ente posto in liquidazione. E' per tale motivo che il legislatore del 1956 ha introdotto una specifica norma "legittimante": l'art. 15 della L. n. 1404/1956, che giustappunto autorizzava lo Stato a disporre la liquidazione coatta amministrativa degli enti particolarmente deficitari. Questa norma non avrebbe alcun senso se si ritenesse che disporre la liquidazione coatta amministrativa rientri nella generale discrezionalità della pubblica Amministrazione. L'art. 15 sopra citato è stato poi recentemente abrogato dai D.L. n. 63/2002 e sostituito dall'art. 9, comma 1 ter, del medesimo decreto che rappresenta oggi la norma che legittima il ricorso alla liquidazione coatta amministrativa da parte dello Stato, in particolari ipotesi.

Sulla base dell'analisi della normativa in materia, sembrerebbe dunque da escludere che la liquidazione coatta amministrativa sia una mera variante procedurale nell'ambito di un procedimento di estinzione di un ente pubblico. Essa produce infatti effetti, di carattere sostanziale e processuale, che sono suoi propri, di rilevanza tale da rientrare nell'ambito della competenza legislativa statale.

Va poi aggiunto che, proprio in virtù del principio fondamentale sancito dall'art. 6, comma 1, della L. n. 724/1994, nel rapporto obbligatorio sostanziale instaurato originariamente tra USL e soggetto creditore, alla prima subentra (per successione ex legge) la seconda, che acquisisce quindi a pieno titolo la qualità di "debitore".

Qualunque limitazione posta dalla regione alla propria responsabilità patrimoniale cozza quindi inevitabilmente con un'ulteriore regola, che rappresenta certamente un principio cardine del nostro ordinamento giuridico. sancita dall'art. 2740 c.c.: "Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge".

Per "legge", ai sensi della norma in questione non si può che intendere evidentemente una norma di legge statale, così come con legge statale (e solo statale) sono individuati i beni e i crediti impignorabili.

Statuendo che la regione risponde dei debiti nei quali subentra alle sopresse USL solo nei limiti del saldo tra stato passivo e attivo al 1° maggio 2003, che non risponderà di alcun credito emerso dopo tale data, che non corrisponderà quanto dovuto per gli interessi successivamente maturati, il legislatore regionale pone delle evidenti limitazioni alla responsabilità del debitore (la medesima regione Puglia) con una legge "regionale".

Legiferando in materia la regione Puglia sembra aver quindi violato l'art. 117 Cost., anche nella parte in cui riserva allo Stato l'ordinamento processuale e l'ordinamento civile (art. 117, comma 2 lett. 1, Cost.), specie laddove il legislatore regionale esclude "ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale, della regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie", norma consustanziale alla sottoposizione delle gestioni liquidatorie a liquidazione coatta amministrativa (art. 6, comma 2 bis, L.R. 14/1/1998, n. 1 come introdotto dall'art. 31, comma 1, della L.R. 7/1/2004, n. 1).

Analoghe argomentazioni sono state sviluppate anche dalla Corte di Appello di Torino nella ordinanza 24.09.04, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 04.05.05, a proposito della Gestione Liquidatoria dell'ex USL Fg/2 di San Severo.

c) Artt. 24 - 113 Cost.

Le conclusioni cui si è giunti sul versante sostanziale sono confermate da quanto pacificamente statuito dalla giurisprudenza sotto il profilo processuale.

In particolare, la giurisprudenza ha costantemente affermato che, a seguito della soppressione delle USL la legittimazione processuale inerente queste ultime ricade in capo alle gestioni stralcio prima e alle gestioni liquidatorie poi, che altro non sono se non organi della regione.

In merito, infatti, è stato costantemente affermato il principio secondo cui allorché la successione ex legge della regione nel rapporto sostanziale si verifici nel corso del giudizio, si rende applicabile la "disciplina di cui all'art. 111 c.p.c. (Cass. civ., sez. un., 11 agosto 1997, n. 7482; Cass. civ., sez. un., 6/3/1997, n. 1989).

Pertanto, "ove tale successione avvenga nel corso di una causa avente ad oggetto uno dei suddetti rapporti la legittimazione a proporre impugnazione spetta alla Regione, secondo i principi stabiliti dall'art. 111, c.p.c. per l'ipotesi di successione a titolo particolare nel diritto controverso, e non già all'ASL subentrata alla soppressa USL" (Com. St., sez. V, 22 agosto 2003, m 4742; Cass. civ., sez. III, 19 agosto 2003, 12126).

In sostanza: alla "successione ex legge statale" della regione sul piano del rapporto e del diritto sostanziale, non può non far seguito la "legittimazione ex legge statale" della regione sul piano del rapporto e del diritto processuale. Su questi profili, delineati da principi fondamentali dello Stato, non può in alcun modo incidere il legislatore regionale, né sul piano sostanziale, né sul piano processuale.

L'art. 31 della L.R. n. 1/2004 ("E' esclusa ogni legittimazione passiva sostanziale e processuale della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie" che aggiunge il comma 2 bis all'art. 6 della legge regionale n. 1/1998, risulta dunque in contrasto con i principi costituzionali. Invero, il creditore della soppressa USL, già impossibilitato ad agire nei confronti della ASL (per effetto dell'art. 6, comma 1, della L. 724/1994) e delle gestioni liquidatorie (in ragione dell'intervenuta liquidazione coatta amministrativa), verrebbe privato di qualsiasi strumento di tutela in giudizio del suo credito: temporaneamente, per le somme inserite nello stato passivo della procedura concorsuale; in via definitiva, per gli eventuali crediti non inseriti nello stato passivo e per tutti gli interessi maturati a partire dal 1° maggio 2003.

La normativa regionale risulta così contrastare con i principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione che riconoscono a chiunque il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, anche qualora gli stessi siano stati violati da un atto della pubblica amministrazione.

d) Art. 3 Cost.

Va infine evidenziato il contrasto esistente tra le norme regionali in questione e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. in quanto, mentre un soggetto giuridico creditore di una USL dislocata in qualsiasi altra regione del territorio nazionale ha la possibilità di ottenere immediatamente ed integralmente l'adempimento dell'obbligazione assunta dalla soppressa USL nei suoi riguardi, agendo in giudizio nei confronti della relativa gestione liquidatoria (e quindi nei confronti della regione territorialmente, competente), ciò non è consentito ai creditori delle USL pugliesi i cui rapporti sostanziali e processuali

con le sopresse USL vengono cristallizzati per un periodo di tempo (presumibilmente assai lungo), nel corso del quale è loro impedito esperire azioni esecutive individuali e non godono della maturazione degli interessi relativi al loro credito, il cui corso è bloccato ex legge dallo stesso debitore al 1° maggio 2003.

16.7 Disposizioni regionali

Alla luce delle considerazioni che precedono, va sollevata la questione di legittimità costituzionale:

- dell'art. 43 ("Modifiche alla l.r. 20/2002"), commi 2 e 3, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia" che aggiungono il comma 3 bis all'art. 11 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 20, disponendo la liquidazione coatta amministrativa e dettando alcune norme di attuazione della medesima;
- dell'art. 31 ("Modifiche all'art 6 della legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1") della legge regionale 7 gennaio 2004, n. 1 ("Disposizioni per Informazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia"), che aggiunge il comma 2 bis all'art. 6 della legge regionale, 14 gennaio 1998, n. 1, che esclude ogni legittimazione passiva della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni liquidatorie;
- dell'art. 32 e ("Modifiche all'articolo 43 della L.r. 4/2003") della legge regionale 7 gennaio 2004, n. 1 ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia", che Modifica l'art. 43 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4, apportando specificazioni inerenti la procedura di liquidazione coatta amministrativa disposta dalla regione;
- dell'art. 20 ("Disposizioni in materia di liquidazione coatta amministrativa") della legge regionale 4 agosto 2004, n. 14 ("Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004"), che inserisce i commi 3 ter 1 e 3 ter. 2 nell'art. 11 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 20, introducendo ulteriori norme in materia di liquidazione coatta amministrativa;

per contrasto con gli artt. 117 comma 3, 117 comma 2, 24, 113, 3 della Costituzione, con conseguente sospensione del processo nelle more della definizione della questione da parte della Corte Costituzionale cui, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, vanno trasmessi gli atti

P.Q.M.

IL TRIBUNALE

visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

- a) dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 2 e 3, della L.R. n. 4/2003, degli artt. 31 e 32 della L.R. n. 1/2004 e dell'art. 20 della L.R. n. 14/2004 (inerenti la liquidazione coatta amministrativa delle gestioni liquidatorie delle sopresse USL disposta e disciplinata dalla Regione Puglia) in relazione agli Mt. 3, 24, 113, 117 (commi 1 e 2) Cost., per le argomentazioni indicate nella parte motiva della presente ordinanza;
- b) solleva la predetta questione di legittimità costituzionale e Sospende il giudizio;
- c) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Puglia, e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Puglia;
- d) dispone la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale unitamente agli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Lecce, lì 03.06.05

Il Giudice

Dott. Massimo Orlando

La minuta della presente ordinanza è stata redatta dal dott. Antonio Gatto, Uditore giudiziario.

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
