



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

2/3/17 – 21 (2015)

Roma, 11 novembre 2015



Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali, le autonomie e lo sport

SEDE

Vs. Rif. DARAS/17629/SI 018/07 3 del 27.10.2015

OGGETTO: Legge Regione Sicilia n. 24 pubblicata sul B.U.R. n. 42 del 16.10.2015– Parere di legittimità costituzionale per le determinazioni di cui all'art. 127 Cost..

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, si rileva quanto segue.

1. La legge regionale in esame prevede, in primo luogo, l'accorpamento dell'Ospedale Piemonte (facente parte dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Papardo – Piemonte) all'IRCCS Centro Neurolesi "Bonino Pulejo" di Messina, ed è riconducibile, pertanto, alle materie di legislazione concorrente della tutela della salute e della ricerca scientifica (cfr. Corte Costituzionale nella sentenza n. 270 del 2005, con specifico riferimento agli IRCCS), ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 gennaio 2001 n. 3

Lo Statuto della Regione siciliana, infatti, all'art. 17, annovera tra le materie di legislazione concorrente quella dell'"assistenza sanitaria", senza nulla prevedere per la materia della ricerca scientifica. Ne consegue che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 gennaio 2001 n. 3 – secondo cui, sino

all'adeguamento dei relativi statuti, le disposizioni di tale legge, tra le quali la modifica dell'art. 117 della Costituzione, si applicano anche alle regioni a Statuto speciale "*per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie, rispetto a quelle già attribuite*"- la Regione siciliana ha potestà legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica.

Nel caso di specie – anche in forza della disposizione di rinvio di cui all'art. 14 della predetta L.R. Sicilia 4 dicembre 2008, n. 18 - trova applicazione l'art. 5 del d.lgs 16 ottobre 2003, n. 288 e, quindi, l'art. 1, comma 1, dell'Accordo 1 luglio 2004 emanato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, secondo cui "*Gli aspetti organizzativi non disciplinati dalle predette fonti e dalla presente intesa saranno disciplinati dalle regioni, sulla base dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente*".

In ordine all'accorpamento delle due strutture sanitarie previsto dalla legge regionale in oggetto non si rinvergono principi fondamentali determinati dal legislatore nazionale in ordine ai quali formulare rilievi, salvo rimettere alle amministrazioni specificamente competenti ogni più compiuta valutazione al riguardo.

2. La medesima legge regionale prevede, anche, che con successivo decreto del Presidente della Regione, previo parere, tra l'altro del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze "*sono disciplinate le modalità operative che assicurino il passaggio della disponibilità di immobili e attrezzature, ferma restando la titolarità degli immobili al patrimonio della Regione*" (art. 1 comma 3) nonché che, con il medesimo decreto "*sono altresì individuati i beni immobili dell'ospedale Piemonte da ricondurre al patrimonio della Regione*" (art. 1 comma 4).

Al riguardo si osserva che ai sensi dell'art. 5 del d.lgs 502/1992:

"1. *Nel rispetto della normativa regionale vigente, il patrimonio delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere è costituito da tutti i beni mobili e immobili ad esse appartenenti, ivi compresi quelli da trasferire o trasferiti loro dallo Stato o da altri enti pubblici, in virtù di leggi o di provvedimenti amministrativi, nonché da tutti i beni comunque acquisiti nell'esercizio della propria attività o a seguito di atti di liberalità.*

2. Le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere hanno disponibilità del patrimonio secondo il regime della proprietà privata, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 830, secondo comma, del codice civile. Gli atti di trasferimento a terzi di diritti reali su immobili sono assoggettati a previa autorizzazione della regione. I beni mobili e immobili che le unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico utilizzano per il perseguimento dei loro fini istituzionali costituiscono patrimonio indisponibile degli stessi, soggetti alla disciplina dell'articolo 828, secondo comma, del codice civile."

L'art. 1 commi 3 e 4 della legge regionale in oggetto suscitano perplessità nella misura in cui, da un lato, sembrano attribuire alla Regione il potere di disporre dei beni mobili e immobili di proprietà dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Papardo – Piemonte (azienda ospedaliera che, a seguito dell'accorpamento previsto dalla legge regionale non si estingue, ma permane in vita sebbene con la diversa denominazione "Azienda ospedaliera Papardo"), a prescindere dal regime civilistico a cui l'art. 5 del d.lgs 502/1992 ha sottoposto il patrimonio delle aziende ospedaliere.

Al riguardo si segnala che la Regione siciliana ha provveduto a dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 5 del d.lgs 502/1992 (nel testo all'epoca vigente) e a dotare le aziende ospedaliere di un proprio patrimonio, a seguito della loro configurazione quali enti giuridicamente distinti dall'organizzazione dei comuni (cui si intestavano precedentemente le strutture organizzative delle U.S.L. prive di personalità giuridica e di proprio patrimonio), recependo le norme di cui al d.lgs 502/1992 con l'art. 1 della legge regione siciliana 3 novembre 1993, n. 30, e dettando la disciplina transitoria di cui all' art. 55 della medesima legge regionale, in attuazione della quale sono stati adottati il D.A. Sanità 28 aprile 1995 ed il decreto Presidenziale 16 maggio 1996.

In particolare con tali disposizioni, nel disporre il riordino del sistema delle unità sanitarie locali, è stato -tra l'altro- previsto che, per il trasferimento dei beni e del personale delle unità sanitarie locali esistenti alla data di entrata in vigore della medesima legge alle nuove aziende ospedaliere e unità sanitarie locali dotate di personalità giuridica:

- venissero formulati dall'Assessore regionale per la sanità i criteri per l'individuazione dei beni mobili ed immobili, delle attrezzature e del personale delle unità sanitarie locali da trasferire;
- è stato demandando al Presidente della Regione l'adozione dei provvedimenti di trasferimento.

Ciò premesso, stante il tenore della legge regionale in esame, sembra opportuno precisare che con l'art. 55 della l.r. 30/1993, e con i ricordati provvedimenti generali attuativi, è stato disposto un procedimento teso a garantire il trasferimento di beni dai comuni -formalmente proprietari dei beni delle unità sanitarie locali- alle nuove Aziende, culminante con un decreto presidenziale che sancisse il trasferimento medesimo, anche ai fini civilistici della trascrizione dei beni immobili e mobili registrati nei relativi registri.

Al di fuori di tale fattispecie di trasferimento, eventuali ulteriori vicende interessanti il patrimonio delle Aziende sanitarie dopo l'attribuzione non sono assoggettate a tale procedimento, stante che le Aziende medesime "*hanno disponibilità del patrimonio secondo il regime della proprietà privata*" (art. 5, comma 2, d. l.vo 502/1992), salve diverse statuizioni normative.

Diversa portata assumono, di contro, i provvedimenti autorizzativi previsti dall'art. 5 del d. l.vo 30 dicembre 1992, n. 505 e dall'art. 40, comma 4, della l.r. 27 aprile 1999, n. 10, da ricondursi nelle funzioni di vigilanza e tutela esercitate dalla Regione nei confronti delle Aziende sanitarie e il cui esercizio, nell'assetto determinato dalla l.r. 10/2000, appare eminentemente gestionale e, quindi, di competenza della dirigenza nell'ambito delle direttive generali impartite dall'organo politico-amministrativo.

D'altra parte nulla prevede la legge regionale in oggetto sulla sorte dei rapporti giuridici attivi e passivi che si riferivano all'attività del Presidio Ospedaliero Piemonte e della ex Azienda ospedaliera Piemonte, soppressa dall'art. 8 della legge regione Siciliana 14 aprile 2009, n. 5, che ha istituito dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Papardo – Piemonte e previsto la successione di quest'ultima in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e nel patrimonio già di titolarità delle due sopresse Aziende Ospedaliere Papardo e Piemonte.

Deve pertanto ritenersi, in mancanza di qualsivoglia previsione al riguardo, che tali rapporti giuridici restino in capo dell'Azienda Ospedaliera Papardo.

La legge regionale in oggetto nel prevedere l'attribuzione alla Regione dei "beni immobili dell'ospedale Piemonte", senza corrispettivo, sembra sottrarre gli stessi alla garanzia dei creditori dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Papardo - Piemonte, e, in definitiva sembra sottrarre alla stessa Azienda ospedaliera risorse necessarie per il perseguimento dei suoi scopi istituzionali di tutela della salute, al di fuori dell'ambito costituzionalmente riconosciuto della potestà normativa della Regione in materia di organizzazione nell'ambito della tutela della salute, non essendo previsto che tali beni siano reimpiegati nel sistema sanitario regionale.

Inoltre, non distinguendosi tra beni patrimoniali indisponibili (disciplinati dall'art. 830 comma 2) e beni disponibili, dell'Azienda Ospedaliera Ospedali Riuniti Papardo - Piemonte, la legge regionale in oggetto consentirebbe di sottrarre i beni indisponibili alla loro destinazione, in contrasto con quanto previsto dall'art. 838 comma 2 del codice civile (cfr. sentenza della Corte Costituzionale 114 del 2012).

Si segnala pertanto la dubbia compatibilità, sotto i profili segnalati, della legge regionale in oggetto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione nazionale in materia di tutela della salute, e con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Il ~~Vice~~ Capo dell'Ufficio legislativo ~~Vicario~~
Giuseppe Santalucia

