

Illegittimo il divieto di esecuzione forzata nelle Regioni che hanno sottoscritto il Piano Di Rientro del deficit sanitario regionale. Annotazione a Corte Costituzionale N. 186/2013

Parole chiave: Piano di rientro, disavanzi sanitari, aziende sanitarie locali e ospedaliere, esecuzione forzata.

Riferimenti normativi: Costituzione della Repubblica art. 24, 111, Legge 13 dicembre 2010 n. 220 art. 1; Legge 6 luglio 2011 n. 98 art. 17; Legge 15 luglio 2011 n. 111; Corte Costituzionale, 12 luglio 2013, n. 186.

Massima:

L'articolo 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 è costituzionalmente illegittimo poiché contrasta con gli artt. 24 commi primo e secondo e 111 comma secondo Costituzione nella misura in cui si prevede la sospensione delle azioni esecutive pendenti avverso le ASL delle Regioni che hanno sottoscritto un Piano di rientro dal deficit sanitario.

La pronuncia della Corte Costituzionale n.186/2013 ha un carattere innovativo nella complessa questione del risanamento del deficit sanitario regionale attraverso la sottoscrizione del Piano di rientro. Nel caso in specie la Corte ha agito ponendo un limite alla temporanea sospensione delle azioni esecutive nei confronti delle ASL di Regioni che hanno adottato questo strumento. La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo «1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo, attualmente vigente, risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189»

La questione è stata sollevata dinanzi alla Corte Costituzionale attraverso diverse ordinanze, in particolare: dal Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sezione di Salerno, con due ordinanze del 7 settembre 2011 e dell'11 ottobre 2011; dal Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, con ordinanza del 14 dicembre 2011; dal Tribunale Ordinario di Napoli con ordinanza del 21 novembre 2011; dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con due ordinanze del 12 dicembre 2011 e del 24 maggio 2012, ciascuna rispettivamente iscritta ai nn. 16, 17, 18, 50, 58, 137 e 189 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, n. 14, n. 16, n. 28 e n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2012.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dai giudici remittenti che hanno ritenuto come l'impossibilità di procedere all'esecuzione di titoli validamente ottenuti da parte dei creditori ne leda il diritto. I giudici *a quibus* hanno ritenuto che il divieto per i creditori di poter vedere esecutivi i propri crediti è in contrasto con il diritto di agire in giudizio, il principio della parità delle parti in causa e la libertà d'iniziativa economica (rispettivamente articoli 24, 111 e 41 della Costituzione).

In sede processuale la difesa, da parte dell'Avvocatura di Stato, ha in più occasioni affermato come le disposizioni predisposte attraverso il provvedimento in esame fossero temporanee, al fine di

assicurare *«una quiete del contenzioso volto a garantire l'effettiva responsabilità regionale in tema di spesa sanitaria»*.

In contrasto con quanto affermato dalla difesa erariale, la Corte Costituzionale, ha posto l'accento proprio sull'arco temporale oggetto del limite per l'esecuzione del titolo. I giudici hanno affermato che *«un provvedimento legislativo il quale intervenga al fine di svuotare il contenuto stesso dei titoli esecutivi non può che ritenersi giustificato solamente in caso di esigenze transitorie»*. Nel caso in specie la Corte ha valutato come non si potesse ritenere transitorio il termine previsto dai diversi interventi legislativi volti a rendere temporaneamente inefficaci i titoli giudiziali esecutivi ottenuti, rifacendosi nella sentenza ad alcune precedenti pronunce (sentenze n.310/2003 e 155/2004). La Corte nel redigere la motivazione ha posto l'accento sulla possibilità di compressione del diritto all'esecuzione dei titoli da parte del legislatore a condizione però che venga previsto un limite temporale. Nella sentenza n.310/2003 la Corte aveva affermato che rispetto ai profili della denunciata illegittimità costituzionale, è necessario sottolineare come la norma può trovare una giustificazione solamente *«nel carattere transitorio del provvedimento»*. Nella sentenza n. 186/2013 i giudici della Corte hanno statuito che in questo caso il carattere transitorio posto all'esecuzione dei titoli sia in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione in quanto si limita la tutela giurisdizionale nei confronti dei creditori. La Corte nel dichiarare l'incostituzionalità del divieto ha assunto una decisione in merito alla valutazione del bilanciamento tra l'esigenza ad ottenere il credito vantato da parte delle aziende e l'obiettivo di risanamento perseguito attraverso l'istituzione dei Piani di rientro dei disavanzi sanitari. I Piani di rientro sanitari hanno come obiettivo il risanamento dei conti e al tempo stesso il mantenimento dei livelli di assistenza sanitaria. La Corte nel compiere un bilanciamento tra i diritti ha ritenuto meritevole di maggior tutela l'immediata esecutività dei titoli rispetto al rischio che la riscossione dei crediti possa pregiudicare la normale erogazione dei servizi sanitari e il conseguente mantenimento dei livelli assistenziali. I giudici hanno affermato come a tutela della salute possa considerarsi sufficiente la disposizione prevista dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio assistenziale convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67) in cui si garantisce l'impignorabilità di fondi a *«destinazione vincolata essenziali ai fini dell'erogazione dei servizi sanitari»*.

Si è, dunque, ritenuta illegittima la disposizione in oggetto, superando quel vincolo temporale che la Corte ha definito, con le parole della difesa erariale, come *«quiete del contenzioso volto a garantire l'effettiva responsabilità regionale in tema di spesa sanitaria»*. La difesa pubblica ha rivendicato *«la ragionevolezza della disposizione censurata in quanto funzionale al superamento dello stato di dissesto finanziario in cui, relativamente al sistema sanitario, versano le Regioni nelle quali la disposizione medesima è applicabile, e strumentale all'ordinata verifica dei crediti vantati nei confronti delle Regioni stesse»*.

Con la pronuncia della Corte sarà possibile per i creditori ottenere l'esecuzione dei decreti ingiuntivi nei confronti delle ASL di Regioni in situazione di deficit di bilancio sanitario superando il limite imposto dalle disposizioni censurate. La sentenza della Corte rivela ancora una volta la complessità che sussiste nel bilanciamento tra i diritti costituzionalmente garantiti e la scarsità di risorse economiche. Lo strumento dei Piani di rientro è stato adottato al fine di permettere il raggiungimento di un equilibrio finanziario in campo sanitario per quelle Regioni che in mancanza di una disponibilità economica non hanno la capacità di sorreggere il proprio sistema sanitario regionale. La decisione della Corte avrà nell'immediato delle conseguenze economiche importanti per i bilanci delle Regioni interessate, anche per la condizione d'incertezza sulla solvibilità, al momento soltanto parzialmente mitigata dall'approvazione del D.l. 35/2013 sui pagamenti della

P.A., in cui si prevede agli articoli 2 e 3 la possibilità di erogare i finanziamenti alle Regioni impegnate a far fronte ai propri debiti sanitari.

La sentenza n. 186/2013 si pone come un ulteriore spunto di riflessione in riferimento al delicato ruolo della Corte Costituzionale all'interno del precario equilibrio dello Stato sociale all'epoca del *fiscal compact*.^[1] La decisione intervenendo al fine di superare una "situazione di *ius singulare*" in favore di una delle due parti nel processo, rappresentata dalla pubblica amministrazione, mantiene accesi i riflettori su un problema complesso la cui soluzione non può essere demandata alla sola autorità giudiziaria.

[1] G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 4/2011, 5-6; G. Sciacca, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC* n. 3/2012, 2-20.