

Alla Corte Costituzionale l'improcedibilità delle azioni esecutive contro enti del S.S.N.

di Giulio Cataldi

Presidente di Sezione, Tribunale di Napoli

Il tribunale di Napoli rimette alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, quarto comma, dl n. 34/2020 conv. in l. n. 77/2020. Una questione spinosa, tra profili di stretto diritto e spunti di riflessione di politica del diritto.

1. Nell'ambito di una procedura di pignoramento presso terzi, promossa in forza di una sentenza di condanna pronunciata dalla Corte d'appello di Napoli al risarcimento di un ingente danno subito dagli eredi di un uomo deceduto in un nosocomio napoletano, il giudice dell'esecuzione presso il Tribunale partenopeo, dopo aver superato una serie di questioni relative alla generale impignorabilità delle giacenze di cassa degli enti sanitari destinate all'erogazione dei servizi essenziali, ha dovuto prendere atto dell'impossibilità di assegnare le somme al creditore procedente in forza della sopravvenuta disposizione dell'art. 117, quarto comma, del d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. n. 77 del 2020.

2. La norma, inserita in uno dei decreti legge emanati per fronteggiare gli effetti della pandemia, al dichiarato scopo di «assicurare al servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla ... emergenza», vieta l'avvio o la prosecuzione delle azioni esecutive, stabilendo, sino al 31 dicembre 2020, la perdita di effetti dei pignoramenti già eseguiti in danno degli enti del servizio sanitario, autorizzando così i tesoreri a disporre delle relative somme.

3. Il giudice napoletano ha motivatamente ritenuto che quella prevista nelle disposizioni in oggetto, pur a fronte di una formulazione definita «non perspicua» - con eufemismo giustificato dal rigore tecnico della motivazione - costituisca senza dubbio una fattispecie di «definitiva improcedibilità delle esecuzioni già intraprese»,

sulla scorta di un'interpretazione che tiene conto sia del dato letterale, sia della ratio dell'intervento normativo come espressamente enunciata nell'incipit del quarto comma; finalità che sarebbe inevitabilmente frustrata ove – anziché di definitiva improcedibilità – la norma fosse interpretata come di mera sospensione dell'esecuzione (che lascerebbe inalterato il vincolo di indisponibilità delle somme).

Ulteriore elemento di convincimento in tal senso, il giudice lo trae, poi, dal parallelismo con un precedente che sembrerebbe aver costituito il modello su cui è stata strutturata la norma in questione, vale a dire l'art. 1, comma 51, l. n. 220 del 2010 (relativa alla improcedibilità delle azioni esecutive in dipendenza della procedura di ricognizione dei debiti per le regioni soggette a piani di rientro dei disavanzi sanitari).

Sulla scorta di tale interpretazione, e verificata l'impossibilità di procedere ad una alternativa che valga ad «attenuarne» i riflessi sulle procedure espropriative già pendenti, è giocoforza per il Tribunale dubitare della conformità della disposizione citata agli artt. 24 e 111 Cost.

4. Il giudice dà conto anche di precedenti pronunce della Corte Costituzionale, relative ad ipotesi di “blocco” di azioni esecutive nei confronti di determinate categorie di enti pubblici, richiamando i paletti posti dalla Consulta a tale tipo di intervento legislativo, consistenti, da un lato, nel ristretto periodo temporale del sacrificio imposto ai creditori, e, dall'altro, nell'esistenza di efficaci bilanciamenti che garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (Corte Cost. n. 186 del 2013).

5. Nel caso di specie, pur a fronte di un orizzonte temporale limitato nel tempo (salvo quanto si preciserà sub 8), il G.E. napoletano evidenzia con scrupolo come non sia stato delineato dal legislatore un meccanismo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente; o, per meglio dire, il meccanismo previsto dagli artt. 115 e 116 del medesimo dl 34/2020 per garantire la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili non sia appagante, in quanto la possibilità per le regioni di chiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa Depositi e Prestiti non è automaticamente collegato al divieto di azioni esecutive; rappresenta una mera facoltà per l'amministrazione regionale; non ha, comunque, una portata generalizzata, in quanto destinata solo all'estinzione di debiti per «forniture, appalti

e obbligazioni per prestazioni professionali», così lasciando fuori, ad esempio, i crediti derivanti da risarcimento danni (quale quello oggetto della procedura in questione).

6. Da ciò la prospettata violazione dell'art. 24 Cost., dal momento che il sacrificio imposto ai creditori del servizio sanitario nazionale sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive già promosse non è bilanciato con un minimo sistema di tutele equivalenti effettive; e dell'art. 111 Cost., sotto il profilo della "parità delle armi", dal momento che il legislatore, sebbene per finalità comprensibili legate all'emergenza epidemiologica, «ha determinato uno sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite».

7. La rigorosa e lucida motivazione del giudice napoletano rimette, ora, alla Corte Costituzionale la delicata decisione sulla sorte dei pignoramenti in danno degli enti del servizio sanitario nazionale.

8. A prescindere da quella che sarà la decisione della Consulta, possono aggiungersi alcune brevi considerazioni.

8.1. La prima riguarda la non manifesta infondatezza della questione sollevata: pochi giorni dopo il deposito dell'ordinanza del tribunale partenopeo, il cd. decreto mille proroghe (dl 183/2020, art. 3, comma 8) ha protratto l'improcedibilità disposta dall'art. 117 del dl 34/2020 sino al 31.12.2021, aggravando dunque i dubbi sollevati dal giudice napoletano anche con riferimento al carattere non più strettamente temporaneo del sacrificio imposto ai creditori.

8.2. La seconda considerazione concerne la tante volte deprecata inefficacia del sistema giustizia. Il caso da cui prende le mosse l'ordinanza in commento mette in luce icasticamente un profilo dell'inefficacia della giustizia troppo spesso passato sotto silenzio: la scarsa o nulla linearità della condotta della P.A. e la "giungla" legislativa che occorre attraversare per la tutela dei diritti nei confronti dell'amministrazione.

Nel caso in oggetto, la mancanza di efficacia discende proprio dalla volontà del legislatore: dopo un giudizio che si immagina sia durato non meno (ad essere ottimisti) di cinque o sei anni, la Corte d'Appello di Napoli ha condannato un'Azienda

Ospedaliera al pagamento di un'ingente somma a titolo di risarcimento danni in favore degli eredi di un uomo deceduto in ospedale (con ogni probabilità, per una fattispecie di colpa medica). Ebbene, dopo anni di contenzioso, nel momento in cui la sentenza diviene esecutiva, non solo la parte pubblica non vi dà spontanea esecuzione, ma una volta attuato un pignoramento, e superati gli scogli legati ai vari vincoli di indisponibilità previsti dalla legge (approfonditamente esaminati dal giudice remittente), il creditore assiste impotente ad un nuovo intervento, questa volta del legislatore dell'emergenza, che decreta la «definitiva improcedibilità» del pignoramento.

8.3. Da ultimo, non può omettersi una considerazione di carattere “politico”. Da mesi la politica si interroga sull'opportunità o meno di far ricorso al cd. MES sanitario, vale a dire al meccanismo europeo di stabilità ed a quella sua linea di credito agevolata destinata alla sanità. Tra veti incrociati di carattere prevalentemente ideologici e scarsa chiarezza sulle modalità di accesso ed utilizzo dei fondi del MES e sulle “condizionalità” allo stesso legate, parrebbe che il legislatore abbia trovato un modo più semplice, ma di dubbia legittimità, per finanziare il sistema sanitario: non pagare i creditori, neppure se muniti di titolo esecutivo, e pur in presenza di progressi pignoramenti fruttuosi.