CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **304/1986** (ECLI:IT:COST:1986:304)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/12/1986**; Decisione del **19/12/1986**
Deposito del **31/12/1986**; Pubblicazione in G. U. **14/01/1987**
Norme impugnate:
Massime: **12096**
Atti decisi:

N. 304

SENTENZA 19-31 DICEMBRE 1986

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 maggio 1975, n. 30 (Disciplina dell'assistenza ospedaliera gestita dalla Regione Emilia-Romagna) e dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 15 novembre 1977, n. 36 (Modifica legge regionale 31 marzo 1973, n. 8) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 17 aprile 1979 dal Pretore di Rimini nel procedimento civile vertente tra Giavolucci Sergio e Pirroni Giuseppe, iscritta al n. 575 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 284 dell'anno 1979;

2) quattro ordinanze emesse rispettivamente il 7 marzo (n. 2 ord.), il 29 dicembre 1983 e il 5 luglio 1984 dal Pretore di Forlì nei procedimenti civili vertenti tra Ravaioli Giovanni, Ricci Ermenegildo, Stradaroli Delmo c/ U.S.L. n. 38 e Regali Enzo c/ Ente Ospedaliero G.B. Morgagni ed altra, iscritte ai nn. 414 e 415 del registro ordinanze 1983 e ai nn. 482 e 1157 del registro ordinanze 1984 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 281 dell'anno 1983, n. 266 dell'anno 1984 e n. 59-bis dell'anno 1985;

3) ordinanza emessa il 18 maggio 1983 dal Pretore di Lecce nel procedimento civile vertente tra S.p.a. La Fiduciaria e la Regione Puglia, iscritta al n. 1293 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 91-bis dell'anno 1985;

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1986 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 17 aprile 1979 il Pretore di Rimini ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 14 maggio 1975 n. 30 (Disciplina dell'assistenza ospedaliera gestita dalla Regione Emilia-Romagna), laddove prevede, per il recupero del proprio credito pari agli oneri relativi all'assistenza sanitaria erogata, il ricorso alla procedura coattiva di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639. Il giudizio era stato introdotto a seguito di opposizione ad ingiunzione di pagamento emessa dall'Ente ospedaliero "Ospedale Infermi di Rimini" nei confronti di Sergio Giavolucci, ritenuto responsabile delle lesioni riportate da Carlo Ghinelli ricoverato in ospedale.

Nell'ordinanza di rimessione si prospetta la lesione:

a) dell'art. 24 Cost. per il fatto che l'ingiunzione è emessa senza contraddittorio;

b) dell'art. 3 Cost. perché, quando un terzo cagiona lesione ad un'altra persona, quest'ultima, diversamente dall'Ospedale, lo deve convenire davanti al giudice ordinario senza potersi avvalere del procedimento ingiuntivo;

c) dell'art. 117 Cost., perché l'applicazione della procedura coattiva di cui al r.d. n. 639 del 1910 a soggetti terzi, vale a dire a soggetti non legati da alcun rapporto - tributario o contrattuale che sia - con il soggetto che ordina il pagamento, violerebbe il limite dei principi fondamentali.

1.1. - Si è costituito in giudizio il Presidente della Regione Emilia-Romagna chiedendo che la Corte dichiari, in via preliminare, il difetto di rilevanza (art. 23, secondo comma l. 11 marzo 1953, n. 87) e comunque l'infondatezza della questione predetta.

Secondo la Regione Emilia-Romagna la questione sollevata non sarebbe rilevante perché il giudizio di opposizione poteva essere definito indipendentemente dalla questione di costituzionalità, dato che già risultava dagli atti di causa la prova della completa estraneità del Giavolucci al fatto generatore delle lesioni.

A proposito della presunta violazione dell'art. 24 Cost., la Regione osserva che tale norma costituzionale non risulterebbe violata giacché l'ingiunzione, determinando una semplice inversione dell'iniziativa del contraddittorio, non priva il cittadino del diritto di difesa. Né, sempre secondo la medesima Regione, potrebbe ravvisarsi una violazione dell'art. 3 Cost. perché l'ingiunzione può essere utilizzata limitatamente alla riscossione di un credito dell'ente

pubblico per rimborso delle spese di ospedalità e non per il risarcimento del danno cagionato da lesioni personali.

E, infine, non risulterebbe violato neppure il limite dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost. dal momento che rientrerebbero sicuramente tra i principi della legislazione statale tanto quello fissato dal r.d. 14 ottobre 1910, n. 639, quanto quello codificato dall'art. 635 c.p.c., secondo il quale l'ente pubblico può fare generale ricorso alla procedura di ingiunzione sulla base dei propri libri e registri.

2. - Con quattro ordinanze, in data rispettivamente 7 marzo 1983 (due), 29 dicembre 1983 e 5 luglio 1984 il Pretore di Forlì ha sollevato questione di legittimità costituzionale del cit. art. 15, quarto comma, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 30 del 1975. I giudizi sono stati introdotti a seguito di opposizione a quattro ingiunzioni di pagamento emesse dalla U.S.L. n. 38 di Forlì nei confronti, rispettivamente, di Giovanni Ravaioli, Ermenegildo Ricci, Enzo Regali e Delmo Stradaroli ritenuti responsabili di lesioni riportate rispettivamente da Pietro Gori, Gianfranco Bendandi, Antonio Mengozzi e Aldo Orlati ricoverati in ospedale.

Nelle prime tre ordinanze di rimessione si prospetta la lesione dell'art. 117, primo comma Cost. Secondo i giudici a quibus, infatti, mentre il r.d. n. 639 del 1910, richiamato dalla norma regionale, comporterebbe una logica presunzione di legittimità della determinazione sia del credito sia della persona dell'obbligato, la quale si baserebbe sui dati derivanti dalla stessa attività amministrativa dell'ente che procede alla riscossione, al contrario, nel caso della legge regionale in esame, nessuna presunzione di legittimità dell'indicazione dell'obbligato al pagamento potrebbe razionalmente giustificarsi, dato che l'accertamento dell'imputabilità al terzo preteso obbligato esulerebbe del tutto dall'attività amministrativa dell'ente creditore.

Nella quarta ordinanza (5 luglio 1984), oltre ai profili appena ricordati, si prospetta anche la lesione dell'art. 24 Cost., in quanto risulterebbe menomato il diritto di difesa del terzo, autore della condotta illecita, in conseguenza della possibilità offerta dalla legge regionale alla U.S.L. di precostituirsi un titolo che non riguarda direttamente la controparte di un rapporto contrattuale obbligatorio, ma un terzo, a prescindere da qualsiasi intervento dell'Autorità Giudiziaria.

2.1. - La Regione Emilia-Romagna si è costituita ritualmente solo nei giudizi introdotti dalle due ordinanze del 7 marzo 1983: non si è costituita invece nel giudizio introdotto dalla ordinanza del 29 dicembre 1983 e si è costituita fuori termine nell'ultimo giudizio.

La richiesta della Regione è stata nel senso della irrilevanza delle questioni proposte e della loro infondatezza, in termini non dissimili da quelli già esposti al n. 1.1.

3. - Con ordinanza del 18 maggio 1983 il Pretore di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 15 novembre 1977 n. 36 in forza del quale, per la riscossione coattiva delle entrate, l'Ufficio regionale del contenzioso si avvale delle norme contenute nel già menzionato T.U. 4 aprile 1910, n. 639. Il giudizio era stato introdotto a seguito di opposizione ad ingiunzione proposta dalla compagnia di assicurazione ("La Fiduciaria" S.p.a.) di Angelo Zimbari, ritenuto responsabile dell'incidente stradale che aveva determinato il ricovero ospedaliero di Antonio Accoto.

Nell'ordinanza di rimessione si prospetta la lesione degli articoli 117 (limite della materia) e 102 della Costituzione. Il limite della materia sarebbe violato perché la norma impugnata introdurrebbe, in tutti i casi in cui le somme siano dovute per rivalsa nei confronti di terzi a seguito di fatti illeciti, una deroga alle norme processuali, che è materia riservata alla legge stradale. L'art. 102 Cost. sarebbe violato perché la regione, nell'avvalersi della procedura coattiva di cui al r.d. n. 639 del 1910, produrrebbe un atto comportante affermazione di responsabilità di un terzo che, come tale, sarebbe di natura sostanzialmente giurisdizionale. La

norma regionale, in altre parole, avrebbe violato la riserva di giurisdizione statale per l'accertamento delle responsabilità del terzo, nelle ipotesi in cui il credito della Regione fosse originato da diritti di rivalsa per fatti illeciti.

Nessuna delle parti si è costituita.

4. - Alla pubblica udienza del 10 dicembre 1986, nella quale ha svolto la relazione il giudice Antonio Baldassarre, nessuna delle parti è comparsa.

Considerato in diritto

1. - Le sei ordinanze dei giudici a quibus prospettano l'illegittimità costituzionale di due disposizioni ponendo a questa Corte una medesima questione: se le leggi regionali possano prevedere l'utilizzazione della procedura coattiva disposta dal testo unico sulle entrate patrimoniali dello Stato (r.d. 14 aprile 1910, n. 639) al fine di recuperare, presso terzi responsabili, propri crediti nascenti dalla prestazione di servizi ospedalieri (c.d. rivalsa ospedaliera).

I profili per i quali le predette disposizioni di legge regionale sono sospettate di incostituzionalità sono riferiti a diversi articoli della Costituzione: l'art. 117 (violazione dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali e del limite delle materie attribuite alla competenza legislativa regionale), l'art. 3 (disparità di trattamento fra i soggetti pubblici che possono fare ricorso all'ingiunzione di pagamento e i soggetti privati che non possono utilizzare tale procedura coattiva), l'art. 24 (violazione del diritto di difesa in quanto l'ingiunzione è emessa senza contraddittorio e non colpisce, in ipotesi, la controparte di un rapporto contrattuale, ma un terzo) e l'art. 102 (violazione della riserva stradale delle funzioni giurisdizionali con la previsione di atti, come l'imputazione di responsabilità del terzo e l'ingiunzione di pagamento, ritenuti di natura giurisdizionale).

2. - Le questioni, riunite in un medesimo giudizio per l'identità del loro oggetto, sono comunque inammissibili.

Come ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 108/1957; n. 122/1976; n. 1/1977; n. 228/1985), ogni volta che nelle ordinanze di rimessione viene denunciata una disposizione in luogo di un'altra o, comunque, si omette di includere nella denuncia una disposizione anch'essa applicabile (aberratio ictus), si versa in un'ipotesi di irrelevanza della questione, poiché, qualunque dovesse essere la pronunzia nel merito in relazione alle incostituzionalità prospettate, rimarrebbe egualmente ferma, ai fini della definizione del giudizio a quo, l'applicabilità di norme contenute in disposizioni diverse da quelle denunciate.

Più in particolare, questa Corte ha applicato tali criteri di giudizio non solo nel caso di norme del tutto diverse e autonome l'una dall'altra, ma anche nell'ipotesi di impugnazione di una disposizione di attuazione o di una norma meramente riproduttiva, anche se diversamente collocate nel sistema delle fonti, rispetto a quella principale non colpita dalla denunzia di illegittimità costituzionale (sent. n. 1/1977).

Nel caso di specie le ordinanze di rimessione prospettano l'incostituzionalità di due disposizioni di legge regionale che contengono una formulazione che richiama l'applicabilità alle Regioni, ai fini del recupero di crediti sorti a seguito della prestazione di servizi ospedalieri, della procedura coattiva prevista dal r.d. n. 639 del 1910. Si tratta di una formulazione, attualmente presente in centinaia di leggi regionali vigenti in diversi campi (come ad esempio, le revoche di contributi regionali in vari settori, il recupero di spese

sostenute dalle Regioni per interventi che dovevano essere operati dai privati il recupero di spese relative ad esecuzioni in danno o di somme dovute da concessionari o per sanzioni amministrative, il recupero di spese di ricovero ospedaliero sostenute a favore di non aventi diritto all'assistenza sanitaria), che tuttavia non esprime la norma da applicare al caso di specie, ma contiene piuttosto un richiamo ad abundantiam alle disposizioni statali costituenti l'unica e vera fonte normativa del rapporto dedotto nei giudizi a quibus vale a dire il r.d. n. 639 del 1910 (Testo Unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato).

Quest'ultimo, al suo art. 1, dispone espressamente che "i sistemi di procedura coattiva (...) per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato (...), delle Provincie, dei Comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza sono abrogati e sostituiti dalle disposizioni delle presente legge, le quali sono applicabili anche ai proventi del Demanio pubblico e dei pubblici servizi esercitati dallo Stato e dagli enti sopra menzionati". Secondo una giurisprudenza pacifica del giudice ordinario, confortata da una legislazione interpretativa sostanzialmente conforme (art. 8 d.P.R. 25 giugno 1953, n. 492) e da una dottrina pressoché unanime, il predetto art. 1 r.d. n. 639/1910 ha esteso l'applicabilità della procedura coattiva anche al recupero dei crediti maturati a seguito della prestazione di servizi pubblici erogati dalle Regioni e, quindi, al recupero delle spese di ospedalità. Pertanto, le disposizioni applicabili al caso dedotto nel giudizio a quo sono quelle, appena ricordate, contenute nel r.d. n. 639/1910, le quali prevedono anche per le Regioni la possibilità di ricorrere alla procedura coattiva per le proprie entrate patrimoniali e per il recupero delle spese operate a fronte dell'erogazione di servizi pubblici. Queste disposizioni, le quali sono ovviamente applicabili soltanto ove ne ricorrano i presupposti di diritto e di fatto - e, in particolare, quando il credito sia certo, liquido ed esigibile - rispondono chiaramente alla volontà del legislatore statale di garantire il buon andamento e la massima speditezza possibile dell'azione amminstrativa dello Stato e degli enti pubblici sopra menzionati.

3. - Rispetto a tali disposizioni di legge statale, che non rientrano nell'oggetto della denunzia di incostituzionalità, le norme di leggi regionali impugnate non possono essere minimanente considerate "norme di rinvio", quantomeno in un senso tecnico giuridico. Queste, infatti, presuppongono una situazione che, in mancanza del "rinvio" medesimo, non potrebbe esser minimamente disciplinata dalle disposizioni o dagli atti normativi cui il "rinvio" fa riferimento. Nel caso, invece, le norme del r.d. n. 639/1910 sono applicabili di per sé alle Regioni e non abbisognano, a tal fine, di alcuna forma di intermediazione normativa da parte delle Regioni stesse. Ciò esclude che, in ipotesi, possa trovare applicazione la problematica del "rinvio" delle leggi regionali a quelle statali, sulla quale questa Corte si è già soffermata in passato (sent. n. 128/1963). Né è possibile configurare in questo caso l'ipotesi di norme regionali di attuazione o addirittura "correttive" rispetto a quelle statali, poiché nessuna delle disposizioni denunziate contiene previsioni senza le quali non potrebbero trovare applicazione le norme del r.d. n. 639/1910 e, tantomeno, presenta disposizioni in deroga o semplicemente limitative, modificative o integrative rispetto a quelle statali. E neppure si riscontrano nelle disposizioni impugnate norme meramente riproduttive che, anche se in passato, come si è prima ricordato, sono state ritenute da questa Corte tali da precludere l'estensione del sindacato di costituzionalità alle norme riprodotte e non denunziate (sent. 1/1977), potrebbero indurre ipoteticamente ad un atteggiamento meno severo ove si segiusse una dottrina che appare incline a dare un'importanza prevalente all'identità sostanziale del loro contenuto normativo anziché alla differenza formale delle distinte disposizioni che le contengono (sempreché, ovviamente, si tratti di norme aventi lo stesso valore giuridico). Al contrario, nel caso di specie si ha a che fare con un richiamo a disposizioni statali, le quali, applicandosi ex se anche alle Regioni, rendono il richiamo stesso come assolutamente privo di significato normativo. Si tratta, più precisamente, di un riferimento utile, volto a facilitare presso gli operatori giuridici l'individuazione delle norme (statali) da applicare al caso concreto o, per usare la terminologia più comune in dottrina, di un "rinvio improprio" o "dichiarativo".

In una situazione del genere, come ha già notato questa Corte (sent. n. 122/1976), non ricorrono neppure i presupposti perché si possa sollevare incidentalmente una questione di costituzionalità nel corso del giudizio, poiché tale possiblità si dà soltanto quando la Corte dubiti della costituzionalità di una norma diversa da quella impugnata che tuttavia appaia pregiudiziale rispetto alla decisione finale, nel senso che sia necessariamente applicabile nell'iter logico di definizione della questione principale. Qui, infatti, non è nemmeno ipotizzabile un qualche rapporto di pregiudizialità tra le disposizioni regionali denunziate e quelle statali disciplinanti la procedura coattiva, poiché in realtà sono soltanto queste ultime a dover essere applicate al rapporto dedotto in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi in epigrafe, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 15 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 maggio 1975, n. 30 e all'art. 2 della legge della Regione Puglia 15 novembre 1977, n. 36 sollevate dai pretori di Rimini, di Forlì e di Lecce.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1986.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria il 31 dicembre 1986.

Il direttore della cancelleria: VITALE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.