

A.C. 2500 – “Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”

Disposizioni in materia di anticipo del finanziamento sanitario
corrente e di pagamento dei debiti degli enti sanitari | Art. 117
comma 4 e profili di incostituzionalità

Le proposte di
ASSIFACT – Associazione Italiana per il Factoring

FAUSTO GALMARINI, Presidente
ALESSANDRO CARRETTA, Segretario Generale

4 giugno 2020

DL Rilancio: Comma 4 art. 117 e profili di incostituzionalità

L'art. 117 del DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 introduce disposizioni in materia di anticipo del finanziamento sanitario corrente e di pagamento dei debiti degli enti sanitari.

Nell'introdurre tale meccanismo, finalizzato fra le altre cose al pagamento dei debiti del Servizio sanitario, il DL inserisce, nel comma 4, la seguente disposizione:

4. Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonche' per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidita' necessaria allo svolgimento delle attivita' legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalita' dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020.

Tale misura comporta l'impossibilità di soddisfare il proprio diritto di credito verso la Pubblica Amministrazione (nello specifico, gli enti sanitari) anche in presenza di atti esecutivi o mediante l'avvio di iniziative giudiziali per il recupero del credito promossi dai fornitori o dai cessionari di tali crediti.

Previsioni di questo tenore possono provocare grave pregiudizio alle imprese, soprattutto alle PMI che hanno struttura finanziaria più suscettibile alle tensioni di liquidità, come già avvenuto in passate esperienze dalle quali sono scaturiti anche fenomeni di fallimento, scioglimento e messa in liquidazione di alcuni fornitori della Pubblica Amministrazione.

La disposizione in esame peraltro richiama i contenuti di alcune precedenti misure recanti l'impignorabilità dei fondi e il blocco delle azioni esecutive e già oggetto di censura, in varie occasioni, da parte della Corte Costituzionale. A titolo di esempio, si richiama di seguito il testo della Sentenza 186/2013 del 03/07/2013 pubblicata in G. U. 17/07/2013 (Massima n. 37216):

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall'art. 17, comma 4, lett.), del d.e.l. n. 98 del 2011, sia nel testo, attualmente vigente, risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lett. a) e b), del d.l. n. 158 del 2012), il quale prevede che "nelle regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del



2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale". Infatti, la disposizione censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già è stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere, nella attuale versione, la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, delle spese di esecuzione già affrontate, non prevede alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati; sicché, la disposizione censurata si pone, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto, in conseguenza della norma censurata, vengono vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi. Inoltre, con la disposizione censurata, il legislatore statale ha creato una fattispecie di ius singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dai rimettenti restano assorbiti).

Il comma 4 dell'art. 117, reintroducendo di fatto tali disposizioni, si pone pertanto apertamente in contrasto con i principi costituzionali ed in particolare con l'art. 24 e l'art. 111 della Costituzione, risultando una misura sproporzionata rispetto agli obiettivi in quanto interviene bloccando anche le esecuzioni già in corso che nulla hanno a che fare con il meccanismo di anticipazione per il pagamento dei debiti introdotto dall'articolo. Tale misura appare inoltre logicamente in contrasto con gli obiettivi di pagare i debiti pregressi degli enti nei confronti dei loro creditori (fra i quali figurano, per quanto ovvio, i creditori pignoranti).

Da ultimo, si sottolinea come tale misura agevoli comportamenti opportunistici da parte degli enti beneficiari come già avvenuto in occasione dei precedenti interventi simili in quanto gli enti, consapevoli dell'impossibilità per il creditore di recuperare forzatamente il credito, proponevano ai creditori accordi transattivi particolarmente sfavorevoli ponendoli come condizione per ottenere il pagamento.

Occorre pertanto abrogare interamente la disposizione contenuta nel comma 4 dell'art. 117 onde evitare la conversione in Legge di una misura notoriamente incostituzionale e lesiva della parità delle parti, in sfavore delle imprese e degli altri creditori, nonché sproporzionata e controintuitiva rispetto agli obiettivi e tale da favorire possibili comportamenti opportunistici degli enti a ulteriore svantaggio dei legittimi creditori.