

Il T.a.r. per la Calabria con articolata ordinanza torna ad interrogare la Corte costituzionale sulla compatibilità con la Carta fondamentale della disciplina del blocco temporaneo delle azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario e, segnatamente, della previsione ex art. 16-septies, comma 2, lett. g) [d.l. 21 ottobre 2021, n. 146](#), come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215, che pone il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Calabria fino al 31 dicembre 2025, impedendo il giudizio d'ottemperanza d'innanzi al giudice amministrativo, in violazione dell'art. 24 Cost. e del combinato disposto con l'art. 113 Cost.-.

La Corte costituzionale ha, peraltro, già dichiarato incostituzionali omologhe previsioni e, ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata replica tutti i profili di illegittimità che connotavano i precedenti provvedimenti di sospensione.

[T.a.r. per la Calabria, sez. II, ordinanza 24 marzo 2022, n. 529 – Pres. Iannini, Est. Ugo.](#)

Giustizia amministrativa – Ottemperanza – Debiti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria – Blocco temporaneo delle azioni esecutive – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lett. g) d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n.215, per contrasto con gli artt. 24 e 113 della Costituzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Calabria ha sollevato q.l.c. – per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. – sul divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive, fino al 31 dicembre 2025, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Calabria, contenuto nell'art. 16-septies, comma 2, lett. g) d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla [legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215](#).

Tale previsione stabilisce che “*al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma (e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, n.d.e.), assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'articolo 19 del [decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive [...]. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025*”.

Analoghe q.l.c. sono state in passato sollevate, si vedano in proposito:

- I) T.a.r. per la Calabria, sez. st. Reggio Calabria, nn. [228](#) e [229](#) del 31 marzo 2021, (oggetto della [News US n. 43, del 6 maggio 2021](#), e la successiva sentenza [Corte cost. 7 dicembre 2021, n. 236](#), oggetto della [News Us in data 17 gennaio 2022](#), alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), in relazione alla analoga disposizione contenuta nell'art. 3, comma 8, del [d.l. n. 183 del 2020](#), convertito in [legge n. 21 del 2021](#), recante la proroga, fino al 31 dicembre 2021, delle misure previste dall'art. 117, comma 4, del [d.l. n. 34 del 2020](#), convertito in [l. n. 77 del 2020](#), consistenti nel blocco delle esecuzioni e nella inefficacia dei pignoramenti, in favore degli enti del Servizio sanitario nazionale, e correlate all'emergenza sanitaria da Covid-19;
- II) [T.a.r. per la Calabria, sez. II, 24 marzo 2022, n. 356](#) (oggetto della [News US n. 27 del 16 marzo 2022](#) alla quale si rinvia per approfondimenti, in particolare ai §§ a2) e a3) per un'analisi della giurisprudenza relativa alla natura del giudizio di esecuzione innanzi al g.a.; al § a4) per un esame dei diversi orientamenti interpretativi in ordine alla sospensione delle esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario; al § a5) per una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia).

II. – L'incidente di costituzionalità è stato sollevato nell'ambito di un giudizio di ottemperanza proposto da una società – cessionaria di specifici crediti – nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, per ottenere l'esecuzione di un decreto ingiuntivo non opposto del giudice ordinario, con il quale la medesima Azienda sanitaria è stata condannata al pagamento di somme nei confronti di soggetti che avevano svolto prestazioni in suo favore.

Nell'ambito di tale giudizio di ottemperanza è venuta quindi in rilievo la censurata disposizione, che pone fino al 31 dicembre 2025 il divieto di "*intraprendere*" o "*proseguire*" le azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria.

III. – L'*iter* argomentativo del giudice rimettente si è così articolato:

- a) quanto alla rilevanza della questione:
- a1) la previsione in argomento trova applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile;
- a2) ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g) d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, il T.a.r. dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare,

- improcedibile il ricorso per l'esecuzione senza dover esaminare le altre argomentazioni difensive esposte dall'Azienda sanitaria provinciale;
- a3) in relazione alla eccepita cessazione della materia del contendere o, comunque, alla sopravvenuta carenza di interesse al ricorso per effetto dell'avvenuto pagamento della somma indicata dal decreto ingiuntivo (che distingue l'ordinanza in esame dalle altre esaminate), essa afferisce all'attuale esistenza del credito vantato dai ricorrenti. In relazione a tale profilo la determina di pagamento attiene alla sorte capitale del credito indicato nel decreto monitorio, mentre è omesso il pagamento dei relativi interessi e spese, per cui ai fini della decisione della causa è necessaria una valutazione nel merito della pretesa svolta dai ricorrenti, il cui esame è tuttavia precluso dall'art. 16 *septies*, comma 2, lett. g), del D.L. n. 146 del 2021;
- b) quanto alla non manifesta infondatezza della questione:
- b1) la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice;
- b2) di recente con sentenza [7 dicembre 2021, n. 236](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, [d.l. 31 dicembre 2020, n. 183](#), conv. Con [l. 26 febbraio 2021, n. 21](#), che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di Covid-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta (per le quali si rinvia alla citata [News US n. 27 del 16 marzo 2022](#));
- b3) la disposizione che in questa sede va applicata replica tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione:
- I) essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, cit., le procedure esecutive nei confronti di tutti gli enti del servizio sanitario sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva;
- II) non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno *pro quota*, delle pretese dei creditori;
- III) crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati;

- b4) per tali ragioni la disposizione censurata si pone in diretto contrasto con l'art. 24 Cost., che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente e detta violazione si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost., che assicura sempre *“la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”* e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti: infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario, risultando così violato anche l'art. 113 Cost.-;

IV - Per completezza si segnala:

- c) [Corte costituzionale, sentenza 7 dicembre 2021, n. 236](#) (oggetto della [News US n. 9 del 17 gennaio 2022](#)) con la quale la Corte costituzionale, nel decidere le questioni che erano state sollevate dal T.a.r. per la Calabria – sezione staccata di Reggio Calabria e dal Tribunale civile di Napoli, sul “blocco” delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale (blocco che è stato imposto dall'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 177 del 2020, come misura per fronteggiare la crisi sanitaria da Covid-19), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale solo della proroga che ne è stata disposta fino a tutto il 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021, mentre ha giudicato legittima l'originaria imposizione del “blocco” limitata, come previsto all'inizio, soltanto al 2020;
- d) sentenza [T.a.r. per la Calabria, sez. staccata di Reggio Calabria 16 febbraio 2022, n. 99](#) (in www.giustizia-amministrativa.it) che, in una vicenda analoga a quella della ordinanza in rassegna, non ha sollevato q.l.c., ma ha accolto il ricorso per l'esecuzione di una sentenza del Tribunale civile del medesimo capoluogo, previa disapplicazione dell'art. 16 *septies*, comma 2, lett. g) della l. 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione del D.L. 21 ottobre 2021 n. 146, in quanto incompatibile con il diritto dell'Unione europea (Trattato UE, Trattato TFUE, CDFUE, contenenti norme e principi direttamente applicabili, oltre che con la Direttiva n. 2011/7 sui ritardi nelle transazioni commerciali, direttamente efficace nei c.d. rapporti verticali).

La sentenza, con estese argomentazioni e una compiuta ricostruzione dei principi eurounitari, indica le ragioni per cui ritiene che sussistano i presupposti per la disapplicazione della norma nazionale che ha introdotto una causa di “improcedibilità”

delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario calabrese, rilevandone il contrasto con l'art. 47 CDFUE, cd. "Carta di Nizza" – diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, con l'art. 16 CDFUE - principio della libertà d'impresa, art. 45 TFUE (già art. 39 TCE) - principio di libera circolazione dei lavoratori, con l'art. 63, comma 2 TFUE (già art. 106 TCE) - libertà di circolazione dei pagamenti all'interno degli Stati membri, con l'art. 49 TFUE (già art. 43 TCE) - principio di libertà di stabilimento e con l'art. 56 TFUE (già art. 49 TCE) – principio della libera prestazione dei servizi.