

Il T.a.r. per l'Emilia Romagna interroga (sulla scia della precedente [ordinanza del T.a.r. per la Calabria, sez. II, 28 febbraio 2022, n. 356](#)) 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 analoghe 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 l'Emilia Romagna, sezione II, ordinanza 10 giugno 2022, n. 511 Pres. ed estensore Mozzarelli.](#)

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

È 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 l'Emilia Romagna 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, 28 febbraio 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 Catanzaro, 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 sospensione delle esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario disposta in passato con norme di legge formale, un primo orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr. [Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2013, n.3726](#); [T.a.r. per la Calabria – Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480](#)) ha ritenuto che la sospensione operasse soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal Commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, giacché l'accoglimento, da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, rafforzando così un ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito;
- a4) il T.a.r. di Bologna non condivide tale orientamento perché opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal commissario *ad acta* da esso nominato. Distinzione di cui, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano "intraprese" o "proseguite" nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale;
- a5) in secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, in quanto entrambe le fasi – quella davanti al giudice amministrativo, e quella che vede il commissario *ad acta* come protagonista – hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario. Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito agitato esecutivamente. Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale;
- b) quanto alla non manifesta infondatezza della questione:
- b1) essa 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 ([sentenza, 6 dicembre 2002, n. 522](#) in *Foro it.*, 2003, I, 1650; in *Rass. trib.* 2003, 725, con nota di MARINI; in *Riv. giur. trib.* 2003, 215, con nota di GIORGETTI, in *Bollettino trib.* 2003, 149, con nota di RESTIVO; in *Corriere giur.* 2003, 313, con nota di CONTE; in *Riv. dir. proc.*

2003, 599, con nota di DANOVI; in *Forum fiscale* 2003, fasc. 3, 68, con nota di IANNIELLO; in *Arch. civ.* 2003, 713, con nota di DELL'AGLI, in *Giur. costit.* 2002, 4294; in *Temi romana* 2002, fasc. 2, 120, con nota di SANDULLI; in *Dir. e giustizia* 2003, fasc. 2, 37, con nota di GIACALONE);

- b2) la tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, cfr. le sentenze della [Corte cost.: 5 dicembre 2018, n. 225](#), in *Giur. costit.* 2018, 2600, con nota di GASPARI; [10 giugno 2010, n. 198](#) in *Foro it.* 2010, I, 2302 nonché in *Dir. fallim.* 2011, II, 1, con nota di CORDOPATRI; [10 novembre 2004, n. 335](#) in *Foro it.*, 2006, I, 1320, in *Nuova giur. civ.* 2006, I, 105, con nota di ZAFFARONI, in *Nuove leggi civ.* 2006, 661, con nota di PICCININNI, in *Corriere giur.* 2005, 1371, con nota di MARCHET, in *Riv. dir. proc.* 2005, 1339, con nota di RICCI; n. 522 del 2002 cit., [24 luglio 1998, n. 321](#), in *Foro it.* 1998, I, 3048, in *Giust. civ.* 1998, I, 2087, con nota di IZZO, in *Arch. loc. cond. e imm.* 1998, 507, con nota di SCRIPPELLITI, in *Guida al dir.*, 1998, fasc. 31, 32, con nota di DE PAOLA);
- b3) la fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (cfr. Corte cost., [8 settembre 1995, n. 419](#) in *Foro it.*, 1995, I, 2641), stante che “il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale” (cfr. [Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 225](#) in *Giur. costit.* 2018, 2600, con nota di GASPARI, 2018 e [11 novembre 2011, n. 304](#), in *Foro it.* 2012, I, 23; in *Giurisdiz. amm.* 2011, IV, 349, con nota di D’ALESSANDRO; in *Rass. avv. Stato* 2012, fasc. 1, 176, con nota di MORETTI; in *Giur. costit.* 2011, 4253, con nota di CARDONE; in *Giust. civ.* 2012, I, 2257 (m), con nota di APICELLA);
- b4) è certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze Corte cost.: [3 marzo 2016, n. 44](#) in *Foro it.* 2016, I, 1529, in *Corriere trib.* 2016, 1300, con nota di CERIONI, in *Giur. it.* 2016, 2144 (m), con nota di GUIDARA, in *Riv. trim. dir. trib.* 2016, 513, con nota di KOSTNER, in *Riv. trim. dir. trib.* 2017, 529, con nota di RASI; [23 gennaio 2013, n.10](#) in *Giur. costit.* 2013, 239, con nota di CAPONI, in *Riv. dir. proc.* 2013, 1538, con nota di SANDULLI e 20 giugno 2008, n. 221 in *Foro it.* 2009, I, 1336, con nota di POLISENO, in *Società* 2009, 239, con nota di GROSSI, in *Strumentario avvocati* 2008, fasc. 6, 56, con nota di BUONO); ma tale limite è valicato “ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire” (cfr. Corte cost. n. 225 del 2018 cit.; negli stessi termini, tra le tante, sentenze 5 maggio 2021, n. 87 in *Rep. Foro it.*, 2021,

Spese di giustizia; [13 dicembre 2019, n. 271](#) in *Foro it.* 2020, I, 1121, con nota di TRAVI, in *Giur. costit.* 2019, 3248, con nota di SCOCA; n. 44 del 2016 cit. e n. 335 del 2004 cit.);

- b5) la sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: *“un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale”* (cfr. [Corte cost. 12 luglio 2013, n. 186](#), in *Rep. Foro it.*, 2013, *Sanità pubblica e sanitari*, n.° 383, in *Giornale dir. amm.* 2013, 1182 (m), con nota di GNES);
- b6) è ben vero che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva. Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, cfr. le sentenze della [Corte cost.: 14 ottobre 2020, n. 212](#) in *Foro it.* 2021, I, 56, con nota di DALFINO, LICCI, in *Guida al lav.* 2020, fasc. 43, 24 (m), con nota di DE FAZIO, in *Riv. it. dir. lav.* 2021, II, 376, con nota di PICCININI; 30 aprile 2015, n. 71 in *Foro it.* 2015, I, 2629, con nota di PARDOLESI R., in *Urbanistica e appalti* 2015, 767, con nota di ARTARIA, BARILÀ, in *Guida al dir.* 2015, fasc. 21, 84, con nota di PONTE, in *Resp. civ. e prev.* 2015, 1492, con nota di REGA, in *Giur. costit.* 2015, 998, con nota di MOSCARINI, in *Europa e dir. privato* 2015, 951, con nota di GRISI, in *Riv. giur. edilizia* 2015, I, 581, con nota di MARI, STRAZZA; [20 gennaio 2011, n. 17](#) in *Corriere giur.* 2011, 472, con nota di RUGGIERI nonché in *Bollettino trib.* 2011, 811, con nota di AZZONI; [24 giugno 2010, n. 229](#) in *Giur. costit.* 2010, 2651, con nota di VARRASO; n.221 del 2008 cit. e 22 dicembre 1988, n. 1130 in *Foro it.* 1990, I, 68);
- b7) sulla base dei principi testé illustrati, la Corte costituzionale ha già dichiarato illegittimo, con [sentenza n. 186 del 2013](#) cit., l'art. 1, comma 51, l. 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. con l. 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. con mod. con l. 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'articolo 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime fino al 31 dicembre 2012;

- b8) la Corte ha ribadito che un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze [Corte cost. 28 maggio 2004, n. 155](#) in *Foro it.* 2004, I, 1969, in *Rass. locazioni* 2004, 382, con nota di AMENDOLAGINE e 7 ottobre 2003, n. 310 in *Foro it.* 2003, I, 2873, in *Guida al dir.* 2003, fasc. 42, 14, con nota di DE PAOLA nonchè in *Arch. loc. cond. e imm.* 2003, 787, con nota di BELLANDI) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (cfr. sentenze Corte cost.: [12 dicembre 2012, n. 277](#) in *Foro it.* 2013, I, 1 e 7 novembre 2007, n. 364 in *Foro it.* 2009, I, 992, con nota di CAPONI);
- b9) viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere 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, della spese di esecuzione già affrontate, non prevedeva 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. Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle
- aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi;
- b10) la Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *ius singulare* che determinava 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.-;
- b11) né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo la previsione di cui

all'art. 1, comma 5, del d.l. 18 gennaio 1993, n. 9, conv. Con mod. con l. 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari;

- b12) di recente con [sentenza 7 dicembre 2021, n. 236](#) (oggetto della [News US n. 9 del 17 gennaio 2022](#)), 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](#)).