

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.

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 28 febbraio 2022, n. 356](#) – Pres. Iannini, Est. Tallaro**

#### **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: cfr., da ultimo, ordinanze [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 (altrettanto) 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. – L'incidente di costituzionalità è stato sollevato nell'ambito di un giudizio di ottemperanza (art. 112 ss. c.p.a.) proposto da una società – cessionaria di specifici crediti – nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, per ottenere l'esecuzione di due sentenze del giudice ordinario con le quali detta 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 la quale, come detto, fino al 31 dicembre 2025 pone 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) si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza (cfr., tra le tante, [Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1952](#), in *Riv. Neldiritto*, 2016, 1107; Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561; Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288 in *Giornale dir. amm.*, 2008, 11, 1149; [Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 8 settembre 2014, n. 522](#)), dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, [Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145](#));
- a3) non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto all'art. 243-bis, comma 4, [d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (cfr. Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 28 ottobre 2014, n. 586; T.a.r. per la Sicilia, sez. st. Catania, sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), tanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativo per il caso di

dissesto finanziario (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184, in *Foro amm.*, 2018, 1455; T.a.r. per il Lazio, sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440);

a4) un certo orientamento (cfr. [Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726](#); T.a.r. per la Calabria, sez. st. Reggio Calabria, [31 luglio 2020, n. 480](#)) ha ritenuto che la sospensione operi 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;

a5) detto orientamento non può essere condiviso – ciò che qui determina la rilevanza della questione – sul rilievo che: I) innanzitutto, esso 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: di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano “*intraprese*” o “*proseguite*” nei confronti degli enti del servizio sanitario; peraltro, l'uso del verbo “*intraprendere*” richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso; II) in secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi – quella davanti al giudice amministrativo, quella che vede il commissario *ad acta* come protagonista – hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario; III) 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; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione;

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 ([sentenza 6 dicembre 2002, n. 522](#), in *Rass. trib.* 2003, 725, con nota di MARINI; *Riv. giur. trib.* 2003, 215, con nota di GIORGETTI; *Bollettino trib.* 2003, 149, con nota di RESTIVO; *Corriere giur.*, 2003, 313, con nota di CONTE; *Riv. dir. proc.*, 2003, 599, con nota di DANOVI; *Forum fiscale*, 2003, 3, 68, con nota di IANNIELLO; *Arch. civ.*,

2003, 713, con nota di DELL'AGLI; *Temi romana*, 2002, 2, 120, con nota di SANDULLI; *Dir. e giustizia*, 2003, 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. [Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 225](#), in *Giur. cost.*, 2018, 2600, con nota di GASPARI; 5 giugno 2010, n. 198, in *Riv. giur. trib.*, 2010, 754, con nota di BUSANI; *Dir. fallim.*, 2011, II, 1, con nota di CORDOPATRI; 10 novembre 2004, n. 335, in *Nuova giur. civ.*, 2006, I, 105, con nota di ZAFFARONI; *Nuove leggi civ.* 2006, 661, con nota di PICCININNI; 6 dicembre 2002, n. 522, cit.; 24 luglio 1998, n. 321, in *Giust. civ.*, 1998, I, 2087, con nota di IZZO; *Arch. loc. cond. e imm.*, 1998, 507, con nota di SCRIPPELLITI; *Guida al dir.*, 1998, 31, 32, con nota di DE PAOLA; ordinanza 27 settembre 2001, n. 331, in *Riv. giur. Edilizia*, 2001, I, 1043);
- b3) la fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria ([Corte cost. 8 settembre 1995, n. 419](#), in *Giur. amm. sic.*, 1995), stante che “il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale” (sentenze 5 dicembre 2018, n. 225, cit.; 11 novembre 2011, n. 304, in *Rass. avv. Stato*, 2012, 1, 176, con nota di MORETTI; *Giur. cost.*, 2011, 4253, con nota di CARDONE; *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*, Corte cost., sentenze 3 marzo 2016, n. 44, in *Corriere trib.*, 2016, 1300, con nota di CERIONI; *Giur. it.*, 2016, 2144 (m), con nota di GUIDARA; *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 513, con nota di KOSTNER; *Riv. trim. dir. trib.*, 2017, 529, con nota di RASI; 23 gennaio 2013, n. 10, in *Giur. cost.*, 2013, 239, con nota di CAPONI; *Riv. dir. proc.*, 2013, 1538, con nota di SANDULLI; e 20 giugno 2008, n. 221, in *Corriere giur.*, 2008, 1515, con nota di DE CRISTOFARO; *Strumentario avvocati*, 2008, 6, 56, con nota di BUONO); ma tale limite è valicato “ogniqualevolta emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire” (Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 225, cit.; negli stessi termini, tra le tante, 5 maggio 2021, n. 87; [13 dicembre 2019, n. 271](#), in *Foro it.*, 2020, I, 1121, con nota di TRAVI; *Giur. cost.*, 2019, 3248, con nota di SCOCA e oggetto della [News US in data 8 gennaio 2020](#); 3 marzo 2016, n. 44 e 10 novembre 2004, n. 335, citt.);

- 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” ([Corte cost., 12 luglio 2013, n. 186](#), 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 ma deve 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. [Corte cost., 14 ottobre 2020, n. 212](#), in *Foro it.*, 2021, I, 56, con nota di DALFINO, LICCI; *Lavoro giur.*, 2021, 50 (m), con nota di BORGHESI; *Lavoro giur.*, 2021, 155 (m), con nota di CHIETERA; in *Giusto processo civ.*, 2021, 185 (m), con nota di AMMASSARI; *Riv. giur. lav.*, 2021, II, 129 (m), con nota di DALFINO; *Giur. cost.* 2020, 2390, con nota di ZUMBO; *Giur. it.*, 2021, 650 (m), con nota di GAMBA; *Riv. it. dir. lav.* 2021, II, 376, con nota di PICCININI; *Giur. it.* 2021, 1626 (m), con nota di BUONCRISTIANI; *Riv. dir. proc.* 2021, 1030, con nota di RAITI; 30 aprile 2015, n. 71, in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di PARDOLESI R.; *Urbanistica e appalti*, 2015, 767, con nota di ARTARIA, BARILÀ; *Guida al dir.*, 2015, 21, 84, con nota di PONTE; *Resp. civ. e prev.*, 2015, 1492, con nota di REGA; *Giur. cost.* 2015, 998, con nota di MOSCARINI; *Europa e dir. privato*, 2015, 951, con nota di GRISI; *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; *Bollettino trib.*, 2011, 811, con nota di AZZONI; 24 giugno 2010, n. 229, in *Giur. cost.*, 2010, 2651, con nota di VARRASO; 18 febbraio 2010, n. 50 in *Riv. dir. proc.*, 2010, 1474, con nota di RUSSO; 20 giugno 2008, n. 221, cit.; 22 dicembre 1988, n. 1130, in *Foro it.*, 1990, I, 68);
- b7) sulla base dei principi testé illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, 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 [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: 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: I) per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze 28 maggio 2004, n. 155, in *Rass. locazioni*, 2004, 382, con nota di AMENDOLAGINE; 7 ottobre 2003, n. 310, in *Guida al dir.*, 2003, 42, 14, con nota di DE PAOLA; *Arch. loc. cond. e imm.*, 2003, 787, con nota di BELLANDI); II) 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 (sentenze 12 dicembre 2012, n. 277, in *Foro it.*, 2013, I, 1; 7 novembre 2007, n. 364, in *Foro it.*, 2009, I, 992, con nota di CAPONI);

b8) recentissimamente, con sentenza [7 dicembre 2021, n. 236](#), cit., 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, sul rilievo che: I) nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giurisdizionalmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico; II) in tal modo, gli effetti negativi della protrazione del "blocco" delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato; III) costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo; IV) il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta;

b9) ebbene, 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;

b10) 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.