

Anche il T.a.r. per la Calabria – Reggio Calabria, sulla scia di una recente rimessione da parte del Tribunale civile di Napoli, sottopone al giudizio della Corte costituzionale la norma, introdotta con la legislazione anti-Covid-19, che ha previsto, fino a tutto il 2021, un “blocco” alle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 177 del 2020). A giudizio del T.a.r. appare irragionevole e sproporzionato il sacrificio così imposto ai privati creditori, pur a fronte dell’esigenza di liberare risorse pubbliche per fronteggiare la crisi sanitaria in atto.

**T.a.r. per la Calabria – Reggio Calabria, ordinanza 31 marzo 2021, n. 229 – Pres. Criscenti, Est. De Col**

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

*E’ rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24, primo e secondo comma, 111, secondo comma, e 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 177 (come modificato, quanto al termine finale, dall’art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 dicembre 2020, n. 183, convertito in legge 26 febbraio 2021, n. 21), che dispone “blocco” transitorio delle esecuzioni e/o dei pignoramenti proposti o da proporre contro gli enti del servizio sanitario nazionale per un periodo di tempo pari ad un anno e 7 mesi, in quanto, nel bilanciamento tra l’interesse del privato di veder soddisfatto il proprio credito pecuniario, già accertato con sentenza o atto equipollente, e l’interesse pubblico di liberare risorse necessarie per lo svolgimento di attività legate alla eccezionale emergenza sanitaria da Covid-19, sacrifica irragionevolmente il primo senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente (1).*

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna (coeva ad altra ed analoga ordinanza di rimessione dello stesso giudicante, la n. 228 del 31 marzo 2021, sia pure con diverso estensore), il T.a.r. per la Calabria – sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 177 del 2020, che prevede un blocco temporaneo – da ultimo prorogato fino al 31 dicembre 2021 – delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Come si legge nell’incipit della norma, il legislatore ha inteso fare fronte “alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19” assicurando al Servizio sanitario nazionale “la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali”. A giudizio del T.a.r., tuttavia, questa finalità è perseguita con modalità tali, e per un periodo di tempo talmente

prolungato (fino a tutto il 2021), da sacrificare irragionevolmente, e senza un'adeguata proporzionalità, l'altro interesse contrapposto, quello cioè dei creditori privati di veder soddisfatto il proprio diritto di credito già accertato con sentenza o con atto equipollente.

II. – Il T.a.r. rimettente si è trovato a giudicare, in sede di ottemperanza, circa l'esecuzione di due giudicati civili che, tra il 2018 e il 2019, avevano condannato l'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Reggio Calabria al pagamento di alcune somme dovute nei confronti di un dipendente per incrementi tabellari (in un caso) e nei confronti di una casa di cura convenzionata a titolo di rimborso di prestazioni sanitarie erogate a carico del SSN (nell'altro caso).

Entrambe le azioni esecutive, tuttavia, hanno incontrato l'ostacolo costituito dal citato blocco di legge. Nel ricordare che, con ordinanza del 20 dicembre 2020, già il Tribunale civile di Napoli ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (sia pure prima della proroga del blocco a tutto il 2021, effettuata con l'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021), il T.a.r. svolge le seguenti considerazioni:

- a) quanto alla *ratio* della norma introdotta dal legislatore del 2020 (*“una delle molteplici disposizioni intervenute a fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria da COVID 19”*), il T.a.r. ne evidenzia l'effetto di *“sospensione dell'azione di ottemperanza”*, anticipando da subito che:
  - a1) tale effetto è dalla norma espressamente collegato alla finalità di mantenere *“sempre disponibili risorse economiche allocate nei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale, altrimenti destinate al finanziamento di crediti nascenti da sentenze esecutive ed azionate attraverso i rimedi processual-civilistici dell'espropriazione forzata o del giudizio di ottemperanza”*;
  - a2) il perseguimento di tale risultato, tuttavia, secondo il T.a.r., non appare *“né ragionevole né proporzionato”*, posto che, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, *“quello del privato di veder soddisfatto il proprio credito pecuniario, già accertato con sentenza o atto equipollente, e quello pubblico di liberare risorse necessarie per lo svolgimento di attività legate alla citata eccezionale emergenza sanitaria”*, risulta sacrificato il primo *“senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente”*;
- b) in punto di rilevanza, il Collegio rimettente chiarisce che la norma *“è certamente valevole anche per il giudizio di ottemperanza”*, ed evidenzia che i dubbi di costituzionalità risultano ulteriormente aggravati per effetto della recente proroga che ha spostato di un anno (al 31 dicembre 2021) il blocco delle azioni esecutive, originariamente previsto fino al 31 dicembre 2020; pertanto, *“stante l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'an e al quando del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie”*, appare necessario sollevare la questione di costituzionalità;

- c) quanto al requisito della non manifesta infondatezza, il Collegio richiama la giurisprudenza costituzionale che si è formata sul tema della legittimità di disposizioni legislative rivolte ad inibire le azioni esecutive da intraprendere o già intraprese nei confronti di particolari categorie di creditori pubblici; al riguardo:
- c1) con la sentenza 12 luglio 2013, n. 186 (in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 1182, con nota di GNES), la Corte – nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 che aveva imposto, per la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti del SSN, la temporanea impignorabilità dei crediti delle Aziende sanitarie, per un periodo di tempo prorogato più volte – ha rinvenuto il contrasto con l’art. 24 Cost.;
  - c2) in tale precedente, la Corte costituzionale ha chiarito che un simile intervento legislativo *“può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) 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 n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)”*;
  - c3) con specifico riferimento alla norma oggetto dei dubbi del T.a.r. rimettente, peraltro, si è registrato un primo orientamento dei giudici di merito favorevole alla sua compatibilità con il dettato costituzionale: l’ordinanza del 13 luglio 2020 del Tribunale civile di Napoli, sezione XIV, ha in proposito valorizzato la *ratio* normativa dell’art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, rivolta non al risanamento delle finanze in pregiudizio dei privati, ma a garantire, in un particolare contesto emergenziale, la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a gestire la pandemia; ciò, in adempimento ad inderogabili doveri di solidarietà economico-sociale, legati alla necessità di disporre all’occorrenza delle risorse economiche sufficienti a fronteggiare l’emergenza sanitaria in atto;
  - c4) di contrario avviso è invece un diverso orientamento dei giudici di merito: con l’ordinanza del 20 dicembre 2020 la stessa Sezione XIV del Tribunale di Napoli ha focalizzato i dubbi di costituzionalità sull’assenza di un meccanismo normativo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente e quindi, in definitiva, sull’assenza di un adeguato bilanciamento tra gli interessi contrapposti;
- d) secondo il T.a.r. di Reggio Calabria, i dubbi di costituzionalità, già sollevati dal Tribunale di Napoli, sono condivisibili, soprattutto avuto riguardo all’ampiezza

del periodo temporale di “blocco” delle azioni esecutive, il quale *“va oltre i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, anche perché, a fronte dell'imprevedibilità e dell'incertezza dell'evoluzione pandemica, il detto termine rischia di prolungarsi per un tempo indefinito con grave pregiudizio per i creditori istanti”*, anche in considerazione del fatto che la proroga disposta con il decreto-legge n. 183 del 2020 *“ha inciso solo sul termine ‘a sfavore’ del creditore di cui al comma 4, prorogandolo, come si è più volte ricordato, di un intero anno, ma non è intervenuta sul termine del comma 5 (inizialmente correlato alla previsione di cui al comma 4) entro il quale le Regioni potevano chiedere, con deliberazione di Giunta, un'anticipazione di liquidità alla Cassa Depositi e Prestiti, che è rimasto fissato al periodo (ormai decorso) 15 giugno – 7 luglio 2020, rendendo così ancor più insoddisfacente e inadeguato il supposto e pur parziale meccanismo compensativo”*;

e) in tale contesto, la lesione del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., appare discendere dalle seguenti considerazioni:

- e1) la Corte costituzionale ha più volte sottolineato la necessità di una integrazione reciproca tra tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (cfr. sent. n. 85 del 2013, cit.), nonché l'esigenza di assicurare una tutela *“sistemica e non frazionata in una serie di norme ed in potenziale conflitto tra loro”* (sentenza 28 novembre 2012, n. 264, in *Foro it.*, 2013, I, 22, con note di ROMBOLI e AMOROSO, in *Giur. it.*, 2013, 769, con nota di PUSTORINO, ed in *Giur. cost.*, 2012, 4216, con note di PINELLI, CAPONI e BILANCIA);
- e2) diversamente ragionando, un diritto diventerebbe *“tiranno”* nei confronti degli altri, pur di rango costituzionale, come recentemente ha avuto occasione di affermare il Tribunale di Barcellona di Pozzo di Gotto (che, con ordinanza del 13 gennaio 2021, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, concernente il termine di sospensione dell'efficacia dei pignoramenti immobiliari, introdotta dall'art. 54-ter del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito in legge n. 27 del 2020);
- e3) nel caso, poi, dei debiti maturati nei confronti della pubblica amministrazione, è già normativamente previsto un differimento dell'esecuzione, a mente dell'art. 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997, salvato dalla Corte costituzionale in quanto *“persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche”* (sentenza 23 aprile 1998, n. 142, in *Foro it.*, 1999, I, 3473, con nota di ALBENZIO);

- f) ulteriore *vulnus* costituzionale è rinvenuto, dal Collegio rimettente, nell'art. 111, secondo comma, Cost., *“perché, a cascata, la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità delle armi, determinando uno squilibrio nel rapporto tra debitore e creditore a tutto vantaggio del primo (già fruitore del termine ex art. 14 D.l. n. 669/1996), e, dall'altro, incide fortemente sulla ragionevole durata del processo che è tutelata, come noto, anche a livello sovranazionale (v. art. 47 Carta di Nizza)”*; in proposito, si evidenzia che il sacrificio imposto al diritto di credito del privato incontra fondamento, e al tempo stesso limite, nelle finalità pubbliche di tutela della salute, ma quel diritto di credito ben *“potrebbe essere stato giudizialmente riconosciuto a tutela di interessi altrettanto fondamentali (come, ad esempio, salute, lavoro, attività d'impresa) rispetto a quello che l'art. 117, comma 4, è rivolto a salvaguardare nel rispetto della doverosa ricerca di un delicato equilibrio dei valori costituzionali in gioco”*;
- g) viene, poi, argomentata la lesione dell'art. 3 Cost., per effetto della proroga introdotta dal decreto-legge n. 183 del 2020, sotto il profilo della *“disparità di trattamento normativo riservato [...] ad altre categorie di creditori”* e della irragionevolezza; in proposito:
- g1) si registra un'incongruenza ed un'asimmetria temporale rispetto al termine di durata del presupposto stato di emergenza sanitaria (che, a norma del decreto-legge n. 2 del 2021, convertito in legge n. 29 del 2021, copre un periodo che arriva fino al 30 aprile 2021);
- g2) altre norme dello stesso decreto-legge n. 183 del 2020 (c.d. decreto milleproroghe) hanno indicato date diverse, sia pure per prorogare regimi emergenziali legati alla pandemia in atto (ad esempio, il 30 giugno 2021 per la proroga degli sfratti di immobili adibiti ad esigenze abitative; analogamente, con disposizione dalla portata generale, l'art. 19 di tale decreto-legge ha prorogato *“fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021”* una serie di termini già previsti da numerose disposizioni legislative elencate nell'allegato n. 1); di conseguenza, l'aver previsto un termine di proroga più lungo per il soddisfacimento coattivo di crediti vantati a qualsiasi titolo verso le ASL *“innesca un trattamento normativo deteriore rispetto a quei creditori come, ad esempio, i locatori titolari di uno sfratto esecutivo, che sono tenuti ad attendere un termine molto più breve per ottenere il rilascio dell'immobile di proprietà”*, e ciò, vieppiù, *“nei confronti di soggetti altrettanto ‘deboli’, come quelli che potrebbero agire in via esecutiva contro gli enti del servizio sanitario nazionale (si pensi a chi ottiene una sentenza esecutiva di condanna per il rimborso di spese mediche o per il pagamento di crediti retributivi o comunque collegati a diritti fondamentali)”*;

- g3) ancora, fa notare il T.a.r. rimettente, *“Il prolungato blocco delle azioni esecutive è [...] destinato ad operare addirittura anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti nella gestione dell'emergenza sanitaria (si pensi ai crediti delle strutture mediche specialistiche accreditate, delle farmacie o delle imprese fornitrici di ausili e presidi sanitari)”*;
- h) in definitiva, la norma viene sospettata di illegittimità costituzionale avuto riguardo ai seguenti parametri:
- h1) l'art. 24, primo e secondo comma, Cost., *“in quanto – per effetto delle proroghe dell'efficacia temporale del divieto di azioni esecutive verso le ASL – il diritto dei creditori di agire in executivis è stato ulteriormente congelato per un tempo molto lungo, solo in apparenza definito e senza il riconoscimento di alcuna utilità compensativa a favore di coloro che pur avrebbero ragione ad essere tutelati in tempi ragionevoli a fronte della perdurante inerzia del debitore inadempiente”*;
- h2) l'art. 111, secondo comma, Cost., *“poiché genera una disparità tra le parti in causa, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio, e un oggettivo prolungamento dei tempi di definizione del processo esecutivo e ciò nella considerazione che la ragionevole durata del processo non costituisce solo il limite per le parti, ma è prima di tutto un obiettivo al quale il legislatore deve informare l'esercizio della potestà legislativa”*;
- h3) l'art. 3 Cost., *“nella parte in cui, inserendosi in modo temporalmente asimmetrico in un sistema normativo di proroga generalizzata imperniato sul comune presupposto della situazione di emergenza sanitaria in atto, prevede un termine (31.12.2021) sganciato dallo stato di emergenza sanitaria e comunque diverso da quello previsto in situazioni creditorie e debitorie sostanzialmente analoghe ed omogenee o persino in danno di soggetti coinvolti nella gestione della emergenza sanitaria”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- i) nella più recente giurisprudenza dei T.a.r., in merito all'applicazione della norma di “blocco” delle azioni esecutive cui all'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, non si riscontrano univoche prese di posizione:
- i1) secondo un primo e più rigoroso orientamento, la norma non introduce una mera causa di sospensione delle procedure esecutive, ma una sorta di loro estinzione *ex lege*, con conseguente *“improcedibilità dei giudizi proposti prima della sua entrata in vigore e [...] inammissibilità di quelli proposti dopo”* (così T.a.r. per la Sicilia – Catania, sezione II, sentenza 15 marzo 2021, n. 813; nonché T.a.r. per la Sicilia – Catania, sezione IV, sentenza 26 febbraio 2021, n. 606),

- salva tuttavia – deve ritenersi – la possibilità per il creditore di riproporre l'azione una volta scaduto il termine di efficacia della norma stessa;
- i2) secondo altro orientamento, invece, la norma, in quanto introdurrebbe una *“misura temporanea”*, determina una causa di sospensione dei giudizi di ottemperanza (cfr., in tal senso, T.a.r. per la Campania, Sezione VII, ordinanza 11 gennaio 2021, n. 167, nonché T.a.r. per la Campania, Sezione VIII, ordinanza 21 gennaio 2021, n. 443), dovendosi di conseguenza onerare *“le parti, una volta cessata la causa di sospensione, alla prosecuzione e/o riassunzione secondo quanto disposto dall'art. 80 c.p.a.”* (così T.a.r. per la Sicilia – Catania, sezione IV, ordinanza 20 agosto 2020, n. 2081; nello stesso senso, anche T.a.r. per la Calabria, sezione II, ordinanza 14 gennaio 2021, n. 53);
- i3) quest'ultima è l'opzione ermeneutica da ultimo sposata da:
- C.g.a., 19 aprile 2021, n. 338, secondo cui *<<L'art. 117, comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 – secondo cui nel periodo di emergenza Covid-19 nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive - deve essere interpretato nel senso che impedisca solo temporalmente la prosecuzione delle azioni esecutive, non in via definitiva>>*;
  - Cons. Stato, sez. III, ordinanza 19 marzo 2021, n. 1426 (e ripresa, *ex professo*, dal T.a.r. per la Lombardia, sezione III, ordinanza 12 aprile 2021, n. 921), secondo cui *“le azioni di ottemperanza possono essere proposte anche dopo l'entrata in vigore del richiamato art. 117, quarto comma, del d.l. n. 34 del 2020 (e quelle precedentemente proposte non divengono definitivamente improcedibili), salvo l'obbligo del Commissario ad acta di farsi eventualmente carico di coordinare l'esercizio del proprio incarico con le priorità fissate dalla previsione emergenziale”, con conseguente “sospensione dell'attività esecutiva sino alla scadenza del termine indicato dalla suddetta norma”*; in tale contesto, si è quindi indicato al commissario *ad acta* *“di astenersi temporaneamente dal compiere attività esecutiva, e di riattivare la procedura (da concludersi comunque entro novanta giorni dalla riattivazione) dopo la scadenza del termine legislativo fissato, come detto, alla data del 31 dicembre 2021 (salvo ulteriore proroga di quest'ultimo)”*;
- j) in punto di possibile illegittimità costituzionale della norma *de qua*, anche successivamente alla proroga fino al 31 dicembre 2021 della sua applicazione, cfr. peraltro l'orientamento del T.a.r. per la Sicilia – Catania, di cui alla già citata sentenza n. 606 del 2021, che ha giudicato manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità così esprimendosi: *“Né il Collegio ravvisa nel caso di specie profili di illegittimità costituzionale della norma di cui trattasi atteso che l'attuale emergenza*

*sanitaria non ha precedenti nella storia repubblicana e allo stato il regime non risulta ulteriormente prorogato oltre il 31/12/2021”;*

k) nella sentenza n. 186 del 2013, cit. (ricordata anche dall’ordinanza in epigrafe), la Corte costituzionale ha argomentato la lesione dell’art. 24 Cost. (posta a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che aveva imposto, per la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti del SSN, la temporanea impignorabilità dei crediti delle Aziende Sanitarie) affermando quanto segue:

k1) *“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 n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) 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 n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)”;*

k2) nel caso allora oggetto di scrutinio, la durata temporale dell’impignorabilità era arrivata a coprire un triennio, e risultava vieppiù aggravata dalla previsione contestuale della estinzione delle procedure esecutive iniziate e della cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, il tutto senza *“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”;*

k3) risultava, dunque, vanificata la tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi, con conseguente *“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.”*, e senza che potesse valere come giustificazione la *“continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario”*: infatti, precisò la Corte, *“a presidio di tale essenziale esigenza già risulta da tempo essere posta la previsione di cui all’art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio assistenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 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”;*

- l) sulla situazione debitoria degli enti del Servizio sanitario nazionale cfr., nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza 5 aprile 2012, n. 79 (in *Foro it.*, 2012, I, 1970), che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che – nel prevedere la possibilità, per i direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), di utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie delle USL disciolte – finiva col mettere in discussione il principio di necessaria separazione integrale delle due gestioni, come introdotto dall’art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 (che, come noto, ha vietato alle Regioni di far gravare, direttamente o indirettamente, sulle aziende sanitarie istituite dal d.lgs. n. 502 del 1992 “*i debiti e i crediti*” delle preesistenti unità sanitarie locali, richiedendo alle stesse Regioni di attribuire ad appositi uffici la “*gestione a stralcio*” delle USL); analogamente, cfr. anche Corte cost., sentenza 19 marzo 2010, n. 108 (in *Foro it.*, 2010, I, 2964);
- m) sui meccanismi di limitazione alle azioni esecutive previsti dall’art. 5-*sexies* della legge n. 89 del 2001 (come introdotto dall’art. 1, comma 777, lett. l, della legge n. 208 del 2015), in materia di equo indennizzo per irragionevole durata dei processi, cfr. Corte cost., sentenza 26 giugno 2018, n. 135 (in *Giur. cost.*, 2018, 1414, nonché oggetto della News US in data 10 luglio 2018, cui si rinvia per approfondimenti sul tema), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, su tale norma, dal T.a.r. per la Liguria – in riferimento agli art. 3, 24, 111, primo e secondo comma, 113, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli art. 6 e 13 CEDU e all’art. 47 della CDFUE –, nella parte in cui essa condiziona il pagamento dei crediti da equo indennizzo per irragionevole durata dei giudizi al previo rilascio di una documentata dichiarazione attestante la mancata riscossione o proposizione di azione giudiziaria per il medesimo titolo e al decorso di un termine dilatorio di sei mesi decorrente dalla trasmissione, regolare e completa, di essa; in motivazione, la Corte ha ritenuto che, in assenza di diritto vivente, il censurato termine dilatorio non va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale, per tutti i crediti vantati nei confronti di un’amministrazione dello Stato, dall’art. 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, e che il creditore *ex lege* n. 89 possa quindi procedere all’esecuzione forzata o proporre ricorso per l’ottemperanza del provvedimento dopo sei mesi, anziché (come ritenuto dal rimettente) dopo dieci; correttamente interpretata nel senso della non cumulabilità dei due termini, la normativa censurata – ha osservato la Corte – si sottrae alle censure di disparità

di trattamento fra creditori all'uno e all'altro assoggettati, essendo la diversità delle rispettive durate giustificata dalla specificità della procedura liquidatoria degli indennizzi per equa riparazione dell'irragionevole durata del processo; né l'onere di produrre la dichiarazione ed i documenti di cui al comma 1 dell'art. 5-sexies (relativamente a dati che sono comunque in possesso del creditore) arreca alcun *vulnus* alla pienezza ed effettività dei crediti *ex lege* n. 89 del 2001 e ai parametri costituzionali ed europei in tema di «giusto processo», trattandosi di un meccanismo procedimentale collaborativo non irragionevole, che non impedisce la tutela giurisdizionale, ma solo la differisce (per un tempo non eccessivo) e la rende anzi eventuale, e che attua pertanto un ragionevole bilanciamento dell'interesse del creditore a realizzare il suo diritto con quello dell'amministrazione a fronteggiare, in modo organico e ordinato e con effetto deflativo, il flusso abnorme delle procedure relative ai crediti *ex lege* n. 89, in coerenza con gli obiettivi generali di razionalizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa; per costante giurisprudenza costituzionale, del resto, la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale non implica necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela, essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia;

- n) ancora sui limiti che incontra l'azione di equa riparazione per eccessiva durata dei giudizi, cfr. T.a.r. per il Lazio, sezione II, sentenza 27 novembre 2018, n. 11500 (in *Foro it.*, 2019, III, 44, con note di BUCCIANTE e di TRAVI, e in *Guida al dir.*, 2019, 2, 94, con nota di PONTE), secondo cui *“L'azione di ottemperanza, proposta per conseguire l'attuazione dell'ordinanza conclusiva di una procedura esecutiva promossa nei confronti dell'amministrazione debitrice di somme dovute a titolo di equa riparazione per eccessiva durata di un processo, è inammissibile, in quanto attiene a un provvedimento del giudice ordinario non equiparabile alle sentenze passate in giudicato e in quanto è diretta ad ottenere una pronuncia puramente duplicativa del suddetto provvedimento”*;
- o) sul meccanismo previsto dall'art. 248, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 che riguarda gli Enti locali in stato di dissesto finanziario (a norma del quale *“Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa*

*passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese*"), cfr. in giurisprudenza:

- o1) T.a.r. per la Campania – Salerno, sezione II, sentenza 24 ottobre 2018, n. 1489, secondo cui *“la Corte costituzionale, in coerenza con la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti, ha già scrutinato discipline del tutto analoghe a quella in questione, reputando ammissibili interventi legislativi, con effetti sospensivi o estintivi delle procedure esecutive, anche relative a giudicati, nel doveroso bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, purché connessi ad un meccanismo di risanamento dei bilanci degli Enti pubblici atto a canalizzare in un'unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con la previsione di sistemi di tutela dei diritti delle parti tali da garantire la posizione sostanziale dei creditori mediante un sistema complessivamente idoneo a soddisfare le loro pretese (cfr. Corte Cost. n. 186/2013), senza la sostanziale vanificazione delle stesse per la prevista tempistica ovvero l'estinzione sopravvenuta della posizione creditoria (cfr. Corte cost, n. 154/2013 e Cass., n. 23651/2017)”*;
- o2) T.a.r. per la Sicilia – Catania, sez. I, sentenza 11 giugno 2018, n. 1244 (non appellata), che ha affrontato la questione della compatibilità di tale norma (nella parte in cui impone la sospensione delle procedure esecutive nei confronti degli enti locali in stato di dissesto) con le rilevanti norme della Convenzione europea (sulla tutela della proprietà e sulla garanzia di un giusto processo), risolvendola alla luce della giurisprudenza CEDU (con conseguente reiezione del ricorso in ottemperanza che era stato proposto dal creditore), ed osservando, nello specifico, che l'estinzione *ex lege* *“non contrast[a] con i principi di ordine sovranazionale affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del 24/09/2013 (casi De Luca c/Italia ricorso n. 43870/04, e Pennino c/Italia ricorso n. 43892/04) o con i principi costituzionali affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 186/2013”*; ciò, in particolare, in quanto *“La Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione all'omesso pagamento di debiti da parte degli enti locali dichiarati in stato di dissesto, ha, sì, condannato l'Italia per la violazione degli articoli 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà) e 6, paragrafo 1 (diritto ad un giusto processo) della Convenzione per avere lo Stato impedito al creditore di percepire quanto devolutogli, ma ha espressamente riconosciuto la validità dell'esigenza di garantire la par condicio creditorum, obiettivo, questo, che nella fattispecie oggi in esame è assicurato dalla formazione di una specifica 'massa passiva' e dalla formazione di un 'organo speciale di liquidazione’”*;
- o3) T.a.r. per la Calabria – Reggio Calabria, ordinanza 3 novembre 2017, n. 891, che, in fattispecie similare, ha ritenuto non applicabile il *decisum* della

sentenza CEDU De Luca, così motivando: *“va d’altro canto escluso che la presente vicenda offra – allo stato – spunti interpretativi suscettibili di rendere operanti i principi affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo con la nota sentenza 24 settembre 2013 (resa sul ricorso n. 43870/04 – De Luca c. Italia). // Con riferimento alla vicenda presa in esame dalla CEDU, veniva infatti in considerazione il caso di un Ente locale (il Comune di Benevento) in dissesto finanziario dal 1993 e che, fino alla data della sentenza stessa (2013) non aveva provveduto ancora all’approvazione del rendiconto finanziario: con ciò venendosi a pregiudicare (in ragione della preclusione ad intraprendere, nei confronti dell’ente stesso, azioni esecutive, ai sensi dell’art. 248 TUEL) il diritto all’effettività della tutela giurisdizionale (con violazione dell’art. 6 CEDU), in ragione del prolungato mancato soddisfacimento della pretesa creditoria vantata dalla parte. // Nel caso all’esame, diversamente, il Comune di Motta San Giovanni ha aderito, con atto consiliare n. 12 del 6 giugno 2013, e successive deliberazioni di modifica nn. 17 del 21 novembre 2013, 37 del 27 novembre 2014 e 33 del 28 aprile 2015, alla procedura di riequilibrio finanziario di cui al ripetuto art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000...”;*

- p) sul meccanismo limitativo delle azioni di esecuzione forzata previsto dall’art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015 (a norma del quale *“I fondi esistenti sulle contabilità aperte ai sensi del comma 795, nonché sulle contabilità presso la tesoreria statale intestate al Ministero dell’economia e delle finanze, destinati in favore degli interventi cofinanziati dall’Unione europea, degli interventi complementari alla programmazione europea, ivi compresi quelli di cui al Piano di azione coesione, degli interventi finanziati con il Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all’articolo 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014, nonché i fondi depositati sulle contabilità speciali di cui all’articolo 1, comma 671, della predetta legge 23 dicembre 2014, n. 190, a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie dalle stesse vigilate, non sono soggetti ad esecuzione forzata. Sui fondi depositati sui conti di tesoreria e sulle contabilità speciali, come individuati dal comma 795, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile anche d’ufficio. Gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime”*), si segnala che il Tribunale civile di Roma, sez. III, con ordinanza del 5 febbraio 2020, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., non ancora decisa (iscritta, presso la Consulta, al Reg. Ord. n. 179 del 2020 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, n. 52, del 23 dicembre 2020.