



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 73 del 31 maggio 2023
a cura dell'Ufficio del Massimario

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 Crotone e di Cosenza, sul “blocco” alle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale (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 incostituzionale la norma di legge che disciplina il blocco temporaneo delle azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario e, segnatamente, della previsione *ex art. 16-septies*, comma 2, lett. g) del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215. Tale norma impone 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, per violazione dell’art. 24 Cost. e del combinato disposto con l’art. 113 Cost.-.

Corte costituzionale, sentenza 11 novembre 2022, n. 228 – Pres. Sciarra, Red. Petitti

Giustizia amministrativa – Giudizio di ottemperanza – Debiti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria – Blocco temporaneo delle azioni esecutive – Incostituzionalità.

È incostituzionale l’art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., assorbite le censure di cui agli artt. 3 e 113 Cost. (1).

(1) I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha parzialmente accolto la questione di legittimità costituzionale che, con cinque diverse ordinanze di rimessione, rispettivamente in data 28 febbraio e 24 marzo 2022, era stata sollevata –tra gli altri anche dal T.a.r. per la Calabria con riguardo alle norme che, per far fronte all’emergenza sanitaria da Covid-19, hanno stabilito un “blocco” delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

L'ordinanza di rimessione del T.a.r. per la Calabria, sez. II, 24 marzo 2022, n. 529 è stata oggetto della News US n. 36 del 11 aprile 2022, mentre l'ordinanza di rimessione 28 febbraio 2022, n. 356 è stata oggetto della News US n. 27 del 16 marzo 2022, alle quali si rinvia per ogni approfondimento. L'incidente di costituzionalità è stato sollevato nell'ambito di diversi giudizi di ottemperanza di giudicati civili, che avevano condannato l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza al pagamento di somme nei confronti di soggetti che avevano svolto prestazioni in suo favore.

Nell'ambito di tali giudizi 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.

Nell'occasione la Corte costituzionale ha ritenuto che il "blocco" delle azioni esecutive, oltre a vulnerare l'effettività della tutela giurisdizionale in *executivis* presidiata dall'art. 24 Cost., determini uno sbilanciamento tra l'esecutante e l'esecutato, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.-.

In particolare, il giudice delle leggi ha rilevato che la norma censurata estende l'improcedibilità ai titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti di natura non commerciale, e che, riguardo ai crediti commerciali, la durata quadriennale della misura è sproporzionata per eccesso rispetto ai dichiarati obiettivi di ricostruzione della contabilità regionale; infine, ha osservato che non è stata contemplata alcuna procedura di saldo basata su criteri oggettivi rispettosi della *par condicio creditorum*.

II. – Nel riunire tutti i giudizi di legittimità costituzionale, la Corte perviene ad una decisione di illegittimità costituzionale limitatamente alla proroga del blocco fino a tutto il 2025. Ciò, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- a) la questione riguarda l'art. 16-*septies* del di. n. 146 del 2021, come convertito, che, sotto la rubrica "[m]isure di rafforzamento dell'Agenas e del servizio sanitario della Regione Calabria", contiene una serie coordinata di disposizioni, all'interno della quale si trova quella in scrutinio. In particolare assume rilievo il comma 2, che si apre con un'enunciazione di ratio: "[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 23 luglio 2021 (in *Foro it.* 2022, I, 462, con nota di D'AURIA G.), al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché al fine di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria". Ad essa seguono le misure di organizzazione e provvista finalizzate al perseguimento di questi obiettivi, distinte nelle lettere da a) a o, sino alla previsione della lettera g), ora oggetto di censura;
- b) la disposizione censurata, di cui alla lettera g) del comma 2 dell'art. 16-*septies*, "al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali", stabilisce che, nei confronti degli enti sanitari calabresi, "non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive"; aggiunge che "[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei

debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo”; prevede che “[l]e disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025”;

- c) in ordine alla durata dell'improcedibilità esecutiva, e delle misure che la precedono, il comma 3 dello stesso art. 16-*septies* precisa che “[i]l comma 2 si applica nei confronti della Regione Calabria anche ove, in considerazione dei risultati raggiunti, cessi la gestione commissariale del piano di rientro dai disavanzi sanitari”, ipotesi nella quale “ogni riferimento al commissario ad acta per l’attuazione del piano di rientro si intende fatto alla Regione Calabria”;
- d) nell'affrontare i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, in particolare quello dell'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria, le norme ora illustrate manifestano un disegno articolato e coerente, il quale tuttavia, proprio in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo, denuncia un vizio di sproporzione;
- e) nella citata sentenza n. 168 del 2021, cui l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, dichiara di ottemperare, questa Corte ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione commissariale della Regione Calabria, tra le cui cause ha segnalato proprio l’*inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità*”;
- f) ai rilievi esposti dalla medesima sentenza nella prospettiva dell'efficace esercizio del potere sostitutivo, circa la necessità che la struttura amministrativa di supporto del commissario *ad acta* per la Regione Calabria si giovi di “personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato”, in modo da “evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale”, l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha risposto plausibilmente, sia promuovendo l'impiego del personale dell'Agenas, sia prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza;
- g) segue linearmente la stessa *ratio* la disposizione sul reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, atteso che le scorrettezze nella fatturazione rappresentano notoriamente una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali per la via monitoria;
- h) il legislatore ha dunque individuato un coacervo di misure funzionanti alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori;
- i) la crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa;
- j) la discrezionalità del legislatore, nello stabilire una misura del genere, non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva;
- k) la Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni che la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase

dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (cfr. sentenze 7 giugno 2022, n. 140, in *Foro it.* del 2022, I, 2225; 22 giugno 2021, n. 128, in *Foro it.*, 2021, I, 2620; Corte cost., 6 dicembre 2002, n. 522, in *Foro it.* 2003, I, 1650; e Corte cost., 24 luglio 1998, n. 321 in *Foro it.* 1998, I, 3048). Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima, quindi, soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela *in executivis* garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (sentenze 7 dicembre 2021, n. 236 in News US n. 9 del 17 gennaio 2022 e Corte cost., 12 luglio 2013, n. 186 in *Giornale dir. amm.* 2013, 1182, con nota di GNES);

l) la misura introdotta dall'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è difforme da queste indicazioni, e manca quindi l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco;

11) in primo luogo, non è giustificata l'equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, in particolare diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e diritti retributivi dei prestatori di lavoro;

12) lo stesso legislatore mostra di voler finalizzare la ricostruzione contabile unicamente ai corrispettivi delle forniture di beni e servizi, oggetto di fatturazione, come si evince dal riferimento della circolarizzazione obbligatoria ai "*fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020*" e dall'impegno di risorse esperte nelle procedure di "*controllo, liquidazione e pagamento delle fatture*" (art. 16-*septies*, comma 2, lettera b, del d.l. n. 146 del 2021);

13) anche per i crediti di natura commerciale, la durata del blocco esecutivo non può essere protratta per un intero quadriennio, senza che ne risulti violato il canone di proporzionalità. Per quanto complesse, le operazioni di riscontro devono essere svolte in un lasso di tempo più breve, anche mediante un adeguato impiego di risorse umane, materiali e finanziarie, che lo Stato deve garantire alla struttura commissariale (sentenza n. 168 del 2021 cit.);

14) oltre a rappresentare un'anomalia rispetto ai precedenti normativi — nei quali la durata della misura di improcedibilità, al netto delle proroghe, è sempre stata di un anno o inferiore all'anno —, il congelamento di tutti i pagamenti per quattro anni può porre il fornitore, specie se non occasionale, in una situazione di grave illiquidità, fino ad esporlo al rischio di esclusione dal mercato;

m) il difetto di proporzionalità ora rilevato emerge viepiù alla luce della previsione di cui all'art. 16-*septies*, comma 3 del d.l. n. 146 del 2021 (non censurata in questa sede), secondo la quale il blocco esecutivo è destinato a persistere pure nel caso in cui la sanità calabrese esca dal regime commissariale "*in considerazione dei*

risultati raggiunti”, previsione che si traduce nell’ingiustificata ultrattività di una misura eccezionale;

- n) la liquidità generata in favore della Regione Calabria, sia tramite il rinvio della compensazione del saldo di mobilità, sia in virtù dell’erogazione del contributo di solidarietà, non reca alcun vincolo di destinazione, neppure *pro quota*, a beneficio dei creditori muniti di titolo;
- o) inoltre, non è contemplata una procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della *par condicio creditorum*, in rapporto all’esito progressivo degli accertamenti contabili;
- p) l’omissione di riconoscibili percorsi di tutela alternativa finisce per subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili, con il rischio di situazioni apparentemente paradossali, come nel caso in cui resti sospeso il pagamento di un credito assistito da titolo esecutivo non più contestabile con i mezzi ordinari di impugnazione e sia viceversa soddisfatto un credito per il quale il titolo esecutivo sia ancora *sub iudice*, o manchi del tutto;
- q) viene quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., rimangono assorbite le censure di cui agli artt. 3 e 113 Cost.-;
- r) il legislatore, infine, è invitato a valutare, nell’esercizio della sua discrezionalità, l’introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all’eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l’obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti medio tempore prodottisi.

III. – Per completezza, sui precedenti in materia di blocco temporaneo delle azioni esecutive, si consideri quanto segue:

- s) sulla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa ai meccanismi di limitazione delle azioni esecutive, introdotti dal legislatore, nonché sulla natura e sulle condizioni applicative dello specifico “blocco” disposto dall’art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si rinvia agli approfondimenti contenuti nella News US n. 43, del 6 maggio 2021 relativa alle ordinanze del T.a.r. per la Calabria, sez. st. Reggio Calabria, nn. 228 e 229 del 31 marzo 2021, decise con sentenza Corte cost. 7 dicembre 2021, n. 236 per la quale si veda il successivo § t);
- t) Corte cost., sentenza 7 dicembre 2021, n. 236 (oggetto della News US n. 9 del 17 gennaio 2022) con la quale la Corte costituzionale, nel decidere analoghe 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 era 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;

- u) 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).

