

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” alle 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), dichiara 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 giudica costituzionalmente legittima l’originaria imposizione del “blocco” limitata, come previsto all’inizio, soltanto al 2020.

Corte costituzionale, sentenza 7 dicembre 2021, n. 236 – Pres. Coraggio, Red. Petitti

Giustizia amministrativa – Ottemperanza – Debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale – Blocco temporaneo delle azioni esecutive – Proroga – Incostituzionalità

E’ incostituzionale l’art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021 – che ha prorogato, fino al 31 dicembre 2021, le misure previste dall’art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge 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 –, in quanto, senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa compiuta originariamente dal legislatore, gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, venendo in considerazione una misura costituzionalmente tollerabile ab origine, ma divenuta ormai sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, con conseguente lesione del diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, della parità delle parti e della ragionevole durata del processo esecutivo (1).

(1) I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha parzialmente accolto la questione di legittimità costituzionale che, con due diverse ordinanze di rimessione, era stata sollevata dal T.a.r. per la Calabria – sezione staccata di Reggio 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. Le due ordinanze di rimessione (nn. 228 e 229 del 31 marzo 2021) sono oggetto della News US n. 43, del 6 maggio 2021, alla quale si rinvia per ogni approfondimento.

Il T.a.r. rimettente si trovava 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, originariamente disposto fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, e successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021.

Analoghe questioni, peraltro, erano state sollevate, già alla fine del 2020, anche dal Tribunale civile di Napoli, sia pure prima che il legislatore intervenisse a prorogare il blocco a tutto il 2021.

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 2021, ritenendo invece legittima, di per sé, l'originaria previsione del blocco in quanto temporalmente limitata. Ciò, sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

a) anzitutto, in punto di rilevanza, la Corte precisa che la praticabilità del rimedio alternativo – costituito dalla c.d. anticipazione di liquidità, che anche gli Enti locali, le Regioni e le Province autonome possono ottenere presso la Cassa depositi e prestiti, a norma degli artt. 115 e 116 dello stesso decreto-legge n. 34 del 2020 – è stata adeguatamente considerata dai giudici rimettenti i quali, tuttavia, l'hanno considerato come uno strumento non idoneo al caso da decidere, in quanto *“la richiesta di provvista è solo in facoltà della singola Regione, oltre ad essere funzionale al pagamento dei soli debiti commerciali”*; al riguardo, secondo la Corte:

a1) quella così esposta dai rimettente consiste in una *“motivazione non implausibile, che supera il controllo ‘esterno’ di ammissibilità demandato a questa Corte”* (da ultimo, in tal senso, sono richiamate la sentenza 29 ottobre 2021, n. 207, la sentenza 30 luglio 2021, n. 181, la sentenza 1° aprile 2021, n. 59, in *Foro it.*, 2021, I, 1509, con nota di PERRINO, in *Lavoro giur.*, 2021, 605, con note di CESTER e ROMEO, in *Dir. relazioni ind.*, 2021, 509, con note di FERRANTE e PISANI, ed in *Lavoro e prev. oggi*, 2021, 395, con nota di SORDI, e, infine, la sentenza 9 marzo 2021, n. 32, in *Foro it.*, 2021, I, 1923, con nota di ROMBOLI, ed in *Guida al dir.*, 2021, 12, 38, con nota di BUFFONE);

a2) del resto, anche qualora la singola Regione abbia esercitato in concreto la facoltà di chiedere l'anticipazione di liquidità (come la difesa erariale deduce sia avvenuto in una delle fattispecie oggetto del giudizio del Tribunale di Napoli), ciò non fa venir meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, trattandosi di profilo che *“concerne l'applicazione della disposizione censurata e la pregiudizialità rispetto alla definizione del processo*

principale”, ma “*non necessariamente gli effetti concreti di un’eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa*” (*ex plurimis*, la Corte qui richiama i seguenti precedenti: sentenza 23 luglio 2021, n. 172, in *Diritto & Giustizia*, 26 luglio 2021, con nota di G. MARINO; sentenza 4 dicembre 2019, n. 253, in *Riv. pen.*, 2020, 5, con note di MUSACCHIO, DI TULLIO D’ELISIIS e LEGGIERO, in *Guida al dir.*, 2020, 5, 64, con nota di FIORENTIN, in *Giur. it.*, 2020, 410, con nota di MENGHINI, in *Dir. pen. e proc.*, 2020, 632, con nota di BORTOLATO, in *Cass. pen.*, 2020, 1005, con note di FIORENTIN e SANTANGELO, in *Giur. cost.*, 2019, 3103, con note di MICHETTI e PUGIOTTO, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2020, 259, con nota di DODARO, ed in *Processo penale e giustizia*, 2020, 626, con nota di FIORIO; sentenza 10 luglio 2019, n. 170, in *Foro it.*, 2019, I, 3824, con nota di BASSETTA, in *Guida al dir.*, 2019, 32, 90, con nota di PONTE, ed in *Giur. cost.*, 2019, 1999, con nota di CANALE; sentenza 11 febbraio 2016, n. 20, in *Foro it.*, 2016, I, 3416, ed in *Giur. cost.*, 2016, 116, con nota di SPARACINO);

b) nel merito, riconoscendosi portata prioritaria alla denunciata lesione dell’art. 136 Cost. (sono richiamate, in tal senso: sentenza 1° dicembre 2020, n. 256, in *Giur. cost.*, 2020, 3027, con nota di FURNO; sentenza 6 novembre 2020, n. 231, in *Foro amm.*, 2021, 584; sentenza 20 marzo 2019, n. 57, in *Foro it.*, 2019, I, 2678, con nota di D’AURIA, in *Giur. cost.*, 2019, 794, con nota di RIVOSACCHI, ed in *Le Regioni*, 2019, 560, con nota di DAL CANTO; sentenza 17 maggio 2018, n. 101, in *Foro it.*, 2018, I, 3382, con nota di D’AURIA, ed in *Giur. cost.*, 2018, 1065, con note di RIVOSACCHI e DAL CANTO), la Corte anzitutto esclude che ricorra, nella specie, il vizio di violazione del giudicato costituzionale, e ciò in base alle seguenti considerazioni:

b1) la pronuncia rispetto alla quale tale vizio è sollevato, ossia la sentenza 12 luglio 2013, n. 186 (in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 1182, con nota di GNES), ha avuto ad oggetto una fattispecie “*solo esteriormente analoga*” ma non coincidente con quella ora all’esame della Corte, in quanto “*sostanzialmente diversa nei presupposti applicativi e nella dimensione temporale, giacché determinata da storicizzate esigenze di rientro del disavanzo sanitario, del tutto estranee a quelle imposte dall’emergenza pandemica da COVID-19*”;

b2) la violazione del giudicato ai sensi dell’art. 136 Cost. “*si ha solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale*” (sono richiamate, *ex multis*: sentenza 21 dicembre 2020, n. 272, in *Giur. cost.*, 2020, 3166; sentenza n. 256 del 2020, cit.; sentenza n. 101 del 2018, cit.; sentenza 2 novembre 2017, n. 231, in *Giur. cost.*, 2017, 2337; sentenza 23 aprile 2013, n.

72, in *Foro it.*, 2014, I, 2273, ed in *Giur. cost.* 2013, 1081, con nota di CELOTTO);

c) sono invece accolte, *“limitatamente alla proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, di cui all’art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020”*, le questioni sollevate sulla scorta dei parametri di cui agli artt. 24 e 111 Cost.; in proposito, la Corte ricorda e afferma quanto segue:

c1) con la recente sentenza 22 giugno 2021, n. 128 (in *Foro it.*, 2021, I, 2620), la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito in legge n. 21 del 2021, che ha disposto la proroga dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore;

c2) in tale pronuncia, la Corte ha ribadito che la tutela *in executivis* costituisce una *“componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto”* e che, se l’irrompere dell’emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo *“a maglie larghe”*, *“la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo”*;

c3) la successiva sentenza 11 novembre 2021, n. 213 (in *Guida al dir.*, 2021, 47), che ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 13, del decreto-legge n. 183 del 2020, come convertito, e dell’art. 40-*quater* del decreto-legge n. 41 del 2021, convertito in legge n. 69 del 2021 – recanti la proroga prima al 30 giugno 2021, e poi al 31 dicembre 2021, della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo – è stata motivata *“in ragione della «progressiva e differenziata riduzione dell’ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l’allentamento dell’emergenza sanitaria»”*;

c4) secondo quanto affermato dalla sentenza n. 186 del 2013, cit., *“uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l’art. 24 Cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l’effettiva realizzazione del diritto di credito”*; in difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve

altresì in uno *“ius singulare che determina 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.”*;

- c5) l’originaria durata del “blocco” delle esecuzioni e dell’inefficacia dei pignoramenti, quali misure disposte dall’art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, *“era contenuta in poco più di sette mesi, dall’entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno”*; la misura – precisa la Corte – *“si esauriva quindi nella prima fase dell’emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata”*; sicché le questioni sollevate non sono fondate con riguardo alla formulazione originaria di detta disposizione;
- c6) la proroga fino a tutto il 2021 è poi intervenuta, in danno dei creditori, *“senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell’esecutato pubblico”*, così lasciando *“invariabilmente”* a loro carico gli effetti negativi della protrazione del “blocco”, anche in pregiudizio di quei creditori *“cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute”* ovvero di *“operatori economici a rischio di espulsione dal mercato”*;
- c7) di conseguenza, pur se costituzionalmente tollerabile *ab origine*, *“la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco”*, con conseguente lesione del diritto di tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.* nonché, al contempo, della parità delle parti e della ragionevole durata del processo esecutivo;
- d) del resto, chiosa la Corte, *“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”*, ma ciò il legislatore non ha fatto, anche considerando che il già citato rimedio dell’anticipazione di liquidità, previsto dall’art. 117, comma 5, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, *“era rimesso ad un’opzione volontaria del debitore regionale”* ed è comunque venuto meno il 7 luglio 2020 (giorno in cui è scaduto il termine per la richiesta di provvista, senza che esso sia poi stato riaperto), *“cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

e) sulla giurisprudenza della Corte 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 già richiamata News US n. 43, del 6 maggio 2021, cui *adde* quanto segue:

e1) 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 la Corte costituzionale, con la coeva sentenza 7 dicembre 2021, n. 237, si è pronunciata salvando detta disposizione, affermando in motivazione, tra l’altro, che, *“alla luce degli orientamenti espressi da questa Corte e della coerenza con essi della normativa precedentemente richiamata, emerge come ai fondi depositati sulle richiamate contabilità speciali sia impresso un vincolo di destinazione in senso tecnico che connota di ragionevolezza il regime di esclusione dall’esecuzione forzata sancito dalla norma censurata, senza comprimere ingiustificatamente l’esercizio del diritto del creditore volto a ottenere altrimenti l’attuazione, anche coattiva, delle decisioni di giustizia, nel bilanciamento dei valori in conflitto”*;

f) sulla violazione del giudicato costituzionale, nella giurisprudenza della Corte, cfr. i seguenti precedenti:

f1) sentenza n. 57 del 2019, cit. (menzionata dalla decisione in epigrafe), concernente il tema della violazione di obblighi dello Stato, scaturenti dal giudicato costituzionale, di riassegnare fondi alle Regioni, violazione

realizzata mediante condotte ostruzionistiche silenziose serbate dall'Agazia per la coesione territoriale e dal Ministero dell'economia e delle finanze; nella specie, la Corte costituzionale, nel dichiarare illegittimo il silenzio serbato dalle menzionate amministrazioni dello Stato sull'istanza della Regione, ha ritenuto che l'obbligo dello Stato di ripristinare il finanziamento ad essa dovuto richiede la ridefinizione del complessivo quadro normativo, nel senso di consentire alla Regione di adottare gli atti di impegno entro un nuovo termine e allo Stato di reperire le disponibilità finanziarie con le quali soddisfare le richieste regionali, salva la possibilità di un accordo transattivo;

- f2) sentenza n. 101 del 2018, cit. (anch'essa ricordata dalla decisione in epigrafe), ove in tema di relazioni economico-finanziarie tra Stato e Regioni è stato affermato che *“questa Corte «ha già precisato [...] che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione intenda mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 72 del 2013), ovvero «ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» [...]. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una «mera riproduzione» [...] di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, 'anche se indirettamente', esiti corrispondenti [...]»;*
- f3) sentenza 20 ottobre 2016, n. 224 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709, ed in *Giur. cost.*, 2016, 1766, con nota di DI GESÙ), secondo cui sussiste la violazione dell'art. 136 Cost. ogni qualvolta il legislatore – statale o regionale che sia – *“interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima”;*
- f4) sentenza 16 luglio 2015, n. 169 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709, ed in *Riv. giur. trib.*, 2016, 9, con nota di EUSEPI), ove in tema di *“affitti in nero”* è stato affermato che *“Se appare ... evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un «esproprio» della potestà legislativa sul punto ... è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata «inutilmente», come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella specie*

– limitandosi a «salvare», e cioè a «mantenere in vita», o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale”;

- f5) sentenza n. 72 del 2013, cit. (ricordata anche dalla pronuncia in epigrafe), la quale ha, in particolare, ritenuto non conforme a Costituzione la legge regionale che abbia ripristinato norme già dichiarate incostituzionali, perseguendo il medesimo scopo della precedente legislazione regionale ossia – nella specie – quello di stabilizzare personale precario in persistente violazione del principio costituzionale del pubblico concorso;
- f6) sentenza 31 ottobre 2012, n. 245 (in *Foro it.*, 2013, I, 1113, in *Giur. cost.*, 2012, 3706, con note di CELOTTO e DAL CANTO, ed in *Giur. it.*, 2013, 1755, con note di NOCILLA e LOSANA), che ha dichiarato “incostituzionale l'art. 1 l. reg. Puglia 2 novembre 2011 n. 28, nella parte in cui stabilisce che i dipendenti della regione interessati dagli effetti della sentenza 354/10 della Corte costituzionale continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolungando nel tempo gli effetti di disposizioni già dichiarate incostituzionali [...]”;
- f7) sentenza 3 dicembre 2010, n. 350 (in *Foro it.*, 2011, I, 2004, in *Giur. cost.*, 2010, 4907, con nota di ANZON DEMMIG, ed in *Giur. it.*, 2011, 1015, con nota di DAL CANTO), che – nel dichiarare incostituzionale l'art. 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2009, nella parte in cui prevedeva che la Giunta provinciale potesse disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali – ha rammentato come la disciplina impugnata, in una formulazione assolutamente analoga, era stata già dichiarata per due volte incostituzionale e come la seconda decisione precedeva, di pochi mesi, la riapprovazione della medesima previsione normativa da parte della Provincia autonoma di Bolzano.