



Sulla rimessione alla Corte costituzionale della disposiz. del d. rilancio d.l. n. 34/2020, che ha imposto il divieto di proporre azioni esecutive contro gli enti del Ssn fino al 31 dicembre 2021

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, c. 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, per violazione degli artt. 24, commi 1 e 2, 111, c. 2, e 3, Cost., nella parte in cui ha imposto, per fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria da Covid-19, il divieto di proporre contro gli enti del Servizio sanitario nazionale azioni esecutive, tra cui l'azione di ottemperanza di cui agli artt. 112 e segg. c.p.a., prorogando, per continuare a rispondere al bisogno emergenziale, l'iniziale termine del 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente.

Materia: giustizia civile / processo

Pubblicato il 31/03/2021

N. 00228/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00666/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 666 del 2019, proposto

da

Casa di Cura Villa S. Anna S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Aurora Frezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asp di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore* non costituita in giudizio;

per l'ottemperanza

al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo del Tribunale di Reggio Calabria n. 148/2019 del 21.02.2019, divenuto definitivo per mancata opposizione nei termini di legge e reso esecutivo ex art 647 c.p.c. in data 13.05.2019

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021 - tenutasi ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020, come convertito con legge n. 176/2020 e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 17, del D.L. n. 183 del 31 dicembre 2020, senza discussione orale - la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo;

1. Con ricorso notificato in data 14 novembre 2019 la società

ricorrente ha agito per l'ottemperanza al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo in epigrafe con cui il Tribunale di Reggio Calabria ha condannato l'Azienda Sanitaria provinciale di Reggio Calabria al pagamento di € 478.818,21, oltre interessi come da domanda, per il mancato pagamento delle fatture emesse per prestazioni sanitarie erogate a carico del Sistema Sanitario Regionale per la Calabria nel corso delle annualità 2016 e 2017, nonché al rimborso delle spese legali.

2. L'ASP intimata non si è costituita in giudizio.

3. Il titolo sul quale si fonda l'azione non è stato opposto ed è divenuto esecutivo, giusto decreto di esecutorietà n. 735 del 13 maggio 2019, in esecuzione del quale la cancelleria del Tribunale di Reggio Calabria ha apposto la formula esecutiva.

In tale forma è stato notificato all'Azienda sanitaria in data 14 giugno 2019. Da tale data è, altresì, decorso il termine dilatorio di giorni 120 (centoventi) previsto *ex lege* per le esecuzioni contro le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici.

4. Con ordinanza collegiale resa in esito della camera di consiglio del 27.01.2021 il Tribunale, preso atto che il termine del 31.12.2020, introdotto dall'art. 117, comma 4, D.l. n. 34 del 19 maggio 2020, conv. in L. 17 luglio 2020, n. 77, fino al quale era in vigore il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 era stato prorogato al 31.12.2021 dall'art. 3, comma 8, del D.l. 31.12.2020, n. 183 (c.d. "Milleproroghe"), ha ritenuto

opportuno rinviare la trattazione della controversia ad una camera di consiglio da tenersi in data successiva all'eventuale conversione in legge del D.l. poc'anzi citato.

5. Il D.l. 31.12.2020, n. 183 è stato convertito, senza modifiche per quanto riguarda la proroga del divieto di azioni esecutive, con Legge n. 21 del 26.02.2021, sicché l'art. 117, comma 4, D.l. n. 34 del 19 maggio 2020, conv. in L. 17 luglio 2020 n. 77, nella sua attuale formulazione, risulta essere il seguente: *"Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021"*.

6. Alla camera di consiglio del 10.03.2021, tenutasi da remoto,

la causa è stata posta in decisione.

7. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del D.l. n. 34/2020, conv. in L. n. 77/2020, e s.m. nella parte in cui ha imposto il divieto di agire *in executivis* contro gli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31.12.2021.

In tal senso, peraltro, si è già espresso, seppur con riferimento puntuale alla tematica dei pignoramenti, il Tribunale di Napoli (XIV Sezione Civile) con ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del 20 dicembre 2020, le cui condivisibili motivazioni verranno tra poco ampiamente richiamate.

Pur ravvisando la sostanziale identità della questione di costituzionalità sollevata dal Giudice partenopeo, si reputa di dover rimettere autonomamente la questione alla Corte Costituzionale anche in ragione del fatto che l'ordinanza di rimessione adottata dal Tribunale di Napoli non riguarda l'illegittimità costituzionale del divieto delle azioni esecutive così come prorogato fino al 31.12.2021 dall'art. 3, comma 8, del D.l. n. 183/2020, ora convertito nella L. n. 21/2021, ma dell'art.117, comma 4, recante l'originaria scadenza del divieto al 31.12.2020.

8. Il dato normativo e la sua *ratio*.

L'art. 117, comma 4, D.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto "Rilancio"), convertito nella L. n. 77/2020, è una delle molteplici disposizioni intervenute a fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria da COVID 19.

Il primo periodo dell'art. 117, comma 4, che è quello che rileva nel caso di specie, prevede espressamente che non possano

essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, azioni tra cui rientra, per pacifica giurisprudenza, anche l'azione di ottemperanza di cui agli artt. 112 e segg. c.p.a. (v. sul punto TAR Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480).

Sulla natura della disposizione in parola, questo Tribunale si era già espresso con la sentenza poc'anzi citata, ripresa in decisioni successive, considerandola in concreto un'ipotesi di "sospensione" dell'azione di ottemperanza, che comunque preclude o condiziona per un arco di tempo inizialmente limitato alla scadenza del 31.12.2020 l'intervento sostitutivo ad opera del Commissario *ad acta*.

Chiara la finalità della disposizione in questione resa già palese dal suo tenore letterale: assicurare la concreta operatività dei pagamenti a cura degli enti del servizio sanitario nazionale per fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria, rendendo 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 previsto dall'art. 112 c.p.a..

Il perseguimento di tale risultato, suggerito dalla attuale situazione emergenziale, ma che preclude adesso l'effettività del rimedio sostitutivo dell'azione per ottemperanza fino alla data del 31.12.2021, non appare, ad avviso di questo Giudice, né ragionevole né proporzionato perché, 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, sacrifica il primo nella misura in cui il Legislatore prevede la proroga per continuare a rispondere al bisogno emergenziale senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente.

9. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La norma in esame, nel riferirsi alle azioni esecutive, è certamente valevole anche per il giudizio di ottemperanza.

In sede di prima applicazione, come già detto, questo Tribunale, tenuto conto del suo limitato ambito temporale di operatività (sino al 31.12.2020), ha ritenuto (v. sent. n. 480/2020) di poter seguire un'interpretazione che di fatto attenuava i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle azioni esecutive pendenti, assegnando, da un lato, all'amministrazione debitrice un congruo spazio di tempo per provvedere spontaneamente (art. 114, comma 4, lett. a) e affermando, dall'altro, che l'eccezionale "sospensione" dell'azione esecutiva nel processo amministrativo, introdotta dall'art. 117, comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, viene in rilievo solo nella successiva ed eventuale fase propriamente esecutiva affidata al Commissario *ad acta* (art. 114, comma 4, lett. d).

Purtuttavia, a prescindere dalla qualificazione o meno di una causa di improcedibilità o di sospensione in senso tecnico, la recente proroga sino al 31.12.2021 del sostanziale "blocco" delle

azioni esecutive nei confronti (anche) delle Asl rende la soluzione oggettivamente non più praticabile, stante l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'andamento al quando del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie. Si rende, pertanto, necessario sollevare in questa sede questione di costituzionalità, atteso che soltanto a seguito del suo accoglimento sarebbe consentito al Tribunale di pronunciarsi sulla domanda di ottemperanza proposta dalla società ricorrente, domanda che, allo stato, appare fondata nel merito.

10. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Il Collegio, avuto riguardo all'effetto paralizzante della norma richiamata sul diritto di credito di parte ricorrente, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, D.l. n. 34/2020, conv. in L. n. 177/2020, e s.m. sia non manifestamente infondata in relazione agli artt. 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 della Costituzione.

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 (come ad esempio gli enti del servizio sanitario azionale) la Corte Costituzionale, seppure in un contesto storico-normativo affatto diverso da quello attuale, si è già pronunciata con la nota sentenza n. 186 del 12 luglio 2013.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della L. n. 220 del 2010 (*"Disposizioni per la formazione del*

bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge di stabilità 2011"), che aveva imposto per la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti del SSN la temporanea impignorabilità dei crediti delle Aziende Sanitarie, la Corte Costituzionale riconobbe che un intervento legislativo di tal fatta si poneva in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

In particolare, la sentenza chiariva che "un intervento legislativo - che di fatto svuoti 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)".

Anche in quel caso, tra l'altro, si trattava di una disposizione "la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già era stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013".

In particolare, la Corte sottolineava che la compromissione del diritto del creditore del Servizio Sanitario Nazionale, a mezzo del provvedimento legislativo che impedisse il recupero coattivo

delle somme, dovesse essere riequilibrata da disposizioni di carattere sostanziale tali, a loro volta, da garantire, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte.

Per tali ragioni, la Corte costituzionale aveva ritenuto fondata, perché in contrasto con l'art. 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, ripristinando il diritto dei creditori ad agire esecutivamente per la soddisfazione dei loro diritti.

10.1. Le contrapposte tesi della giurisprudenza a confronto.

Invero, nelle sue prime applicazioni, la norma ora in esame ha indotto i Giudici di merito ad interpretazioni contrastanti sulla sua compatibilità con il dettato costituzionale.

Con ordinanza del 13 luglio 2020 il Tribunale di Napoli (XIV Sezione Civile) ha ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, D.l. n. 34/2020, richiamando gli orientamenti ed i principi di diritto affermati dalla Consulta con riferimento a pregresse disposizioni recanti cause di impignorabilità in danno degli enti del S.S.N. (come nel caso sopra descritto dall'art. 1, comma 51, della l.n. 220/2010, modificato dall'art. 17, comma 4, lett. e) del D.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011, e poi dall'art. 6-bis, comma 2, lett. a) e b), del D.l. n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 189/2012, a tutela delle provviste finanziarie delle Regioni commissariate).

Il Tribunale di Napoli, pur condividendo l'impostazione di fondo

per cui la causa di improcedibilità dell'azione esecutiva non risulta bilanciata da altre misure a tutela delle posizioni sostanziali dei creditori precedenti, ha ritenuto la questione manifestamente infondata in virtù della differente *ratio* normativa dell'art. 117, comma 4, 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 e, quindi, a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza oltre quelli aggiuntivi derivanti dalla diffusione del virus, sicché *"non si rinviene una modalità di esenzione, per la parte pubblica, dal rispondere economicamente degli effetti giudiziari di una condanna giudiziaria (con violazione dell'art. 111 Cost.), ma di una presa di posizione legislativa nel ritenere prevalente la tutela della salute e nell'approntare i mezzi per affrontare l'emergenza epidemiologica in corso (art. 2 Cost.)"*.

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, sarebbe giustificato, alla luce di questa prima opzione esegetica, il *vulnus* inferto dal Legislatore ai diritti sostanziali e processuali dei creditori precedenti, tenuto conto del carattere temporaneo del loro sacrificio (fino al 31 dicembre 2020) e dell'esclusione di qualsivoglia causa di perenzione del diritto dovuta al decorso del tempo (art. 2945 c.c.).

Di contrario avviso si profila la posizione assunta, sempre dal

Tribunale di Napoli (XIV Sezione), con la già citata ordinanza del 20.12.2020.

Innanzitutto, il *Giudice a quo*, pur riconoscendo che il limitato orizzonte temporale della norma potrebbe in ipotesi attenuare gli effetti "espropriativi" dei diritti patrimoniali dei creditori, focalizza i dubbi di costituzionalità sull'assenza di un meccanismo normativo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente.

Per vero, il richiamato art. 117, nel suo complesso articolato, fissa delle priorità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, non escludendo il pagamento di debiti pregressi, tanto da prevedere anche il ricorso a forme di anticipazioni di liquidità, per le Regioni *"i cui enti del Servizio sanitario nazionale a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 non riescono a far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali"* (comma 5).

Purtuttavia, per questa seconda opzione esegetica, ciò non sarebbe sufficiente a preservare la norma dalle censure di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, derivante dall'assenza di un adeguato grado di bilanciamento richiesto dalla Corte Costituzionale e non soddisfatto dalla disposizione normativa in commento, laddove prevede che gli enti *"possono disporre, per le finalità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti,*

delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo".

Sotto altro profilo, l'art. 117, comma 4, si porrebbe inoltre in aperto contrasto con altre norme, contenute anche nel medesimo «Decreto Rilancio», volte ad incentivare e velocizzare i pagamenti dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni.

L'art. 115 introduce, in particolare, l'istituzione di un "fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali", mentre è l'art. 116 a garantire, in favore degli enti locali, delle regioni e delle province autonome, una "anticipazione di liquidità" per far fronte al pagamento di crediti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019.

Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, le Regioni non avrebbero nemmeno l'obbligo, ma semplicemente la facoltà di avvalersi dello strumento di anticipazione di liquidità a favore del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31.12.2019 relativi "a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali".

In conclusione, con l'ordinanza del 20.12.2020 il Tribunale di Napoli ha ritenuto l'art. 117, comma 4, costituzionalmente illegittimo sia per violazione dell'art. 24 Cost., introducendo una norma speciale elidente la possibilità di soddisfazione effettiva e concreta dei diritti del creditore nella misura in cui l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale non risulta bilanciato da altrettanto effettivi soluzioni di tutela equivalente, sia per

violazione dell'art. 111 Cost., atteso che con la disposizione censurata "il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di ius singulare che - pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica un corso - ha determinato uno sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite".

10.2. La posizione del T.A.R. Calabria - Sezione di Reggio Calabria.

10.2.1. La Sezione condivide le questioni di legittimità costituzionale sollevate da ultimo con l'ordinanza del 20.12.2020 del Tribunale di Napoli e rileva che l'art. 117, comma 4, del "Decreto Rilancio", incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale e vanificando il rimedio del giudizio di ottemperanza avanti al giudice amministrativo, si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2, Cost., il cui esercizio, in virtù della proroga disposta dall'art. 3, comma 1, del D.L. n. 183/2020 (conv. nella L. n. 21/2021), viene impedito per un arco temporale (dal 20 maggio 2020 al 31 dicembre 2021 ossia per un anno e 7 mesi) che, ad avviso del Collegio, 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.

In altre parole, il sospetto di legittimità costituzionale espresso dal Tribunale di Napoli, in relazione alla mancanza nell'ordinamento vigente di disposizioni di natura sostanziale tese a "controbilanciare" il "blocco" transitorio delle esecuzioni e/o dei pignoramenti proposti o da proporre contro gli enti del servizio sanitario nazionale, appare intensificarsi in virtù dell'intervenuto - ed irragionevole per come tra poco si dirà - differimento del termine di improcedibilità (o sospensione) dell'azione fino al 31.12.2021.

Tra l'altro, si osserva che la novella operata dal c.d. Decreto "Milleproroghe" 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.

La limitazione al diritto costituzionale di agire (anche in via esecutiva) a tutela dei propri diritti appare viepiù irragionevole, avuto riguardo a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale rispetto alla necessità di una integrazione reciproca tra tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85) e rispetto all'esigenza di assicurare una tutela "sistemica e non frazionata

in una serie di norme ed in potenziale conflitto tra loro" (Corte cost., 28 novembre 2012, n. 264).

Difatti nella fattispecie in questione - così come di recente sottolineato dall'ordinanza del 13 gennaio 2021 con la quale il Tribunale di Barcellona di Pozzo di Gotto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sul termine di sospensione dell'efficacia dei pignoramenti immobiliari, introdotta dall'art. 54 *ter* del D.l. 17 marzo 2020, n. 18, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, come poi prorogato dall'art. 13, comma 14, D. l. 28 ottobre 2020 n. 183, conv. in L. 18 dicembre 2020, n. 176 - *"illimitata ovvero incondizionata espansione di uno di essi aprirebbe la strada alla c.d. tirannia di un diritto nei confronti degli altri beni giuridici di rango costituzionale"*, con la conseguenza che appare non manifestamente infondato sul piano costituzionale che l'art. 117, comma 4, al pari dell'art. 54 *ter*, *"svilisca - alla prova dei fatti - l'effettività della tutela giurisdizionale senza un apprezzabile vantaggio per altri beni di rango costituzionale"*.

Ciò è tanto più vero nel caso di debiti maturati nei confronti della pubblica amministrazione, per i quali è già normativamente previsto un differimento dell'esecuzione dall'art. 14 del D.l. 31 dicembre 1996, n. 669, che la Corte costituzionale ha ritenuto conforme ai precetti costituzionali quale *"spatium adimplendi"* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti, che *"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" (Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142).

10.2.2. Risulta altresì violato il principio del giusto processo costituzionalizzato dall'art. 111, comma 2, 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).

La natura pubblica e le finalità emergenziali di tutela della salute, di cui il soggetto debitore è chiamato a farsi carico costituiscono, infatti, il fondamento, ma anche il limite dell'apprezzabilità del sacrificio imposto alla pretesa creditoria del privato, il cui credito 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.

10.2.3. La proroga al 31.12.2021, introdotta dal D.l. n. 183/20, conv. in L. n. 21/2021, presenta inoltre autonomi aspetti di contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento normativo riservato dallo stesso "Decreto Milleproroghe" ad altre categorie di creditori.

Un primo aspetto di irragionevolezza della proroga al 31.12.2021 può ravvisarsi nella sua temporale incongruenza ed asimmetria rispetto al termine di durata del presupposto stato di emergenza sanitaria che, in virtù dell'entrata in vigore del D.L. n. 2 del 14.01.2021 (conv. in l. n. 29 del 12 marzo 2021), è stato spostato dal 31.01.2021 al 30.04.2021.

Ne deriva che la fissazione del termine al 31.12.2021, slegato dall'emergenza sanitaria, appare casuale, illogico e rende intrinsecamente e altrettanto illogica, oltre che non proporzionata, l'estensione temporale prevista dall'art. 117, comma 4.

In secondo luogo, l'art. 3, comma 8, D.l. n. 183/2020 (*“Al comma 4, dell'articolo 117, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, le parole «31 dicembre 2020» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2021»*), confluito giustappunto nella norma di sospetta incostituzionalità, si pone in intrinseca distonia con altre norme dello stesso Decreto c.d. “Milleproroghe”, che prevedono in particolare (art. 13, comma 13, in tema di proroga al 30 giugno 2021 dello sfratto di immobili adibiti ad esigenze abitative) o in generale (art. 19 in tema di termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 che sono prorogati fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021), termini *ad quem* di “sospensione” dell'azione esecutiva temporalmente differenziati rispetto a quello previsto dall'art. 117, comma 4, attualmente in vigore.

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 peggiore 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 per di più 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).

Il prolungato blocco delle azioni esecutive è, inoltre destinato ad operare addirittura anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti, come nel caso di specie, 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).

Se allora la *ratio* del blocco delle azioni esecutive nei confronti delle ASL fino al 31.12.2021 è quella di *"far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali"*, ciò tuttavia non può portare ad una contraddittorietà del sistema e illogica disparità di trattamento, pena la violazione del principio di uguaglianza

proclamato dall'art. 3 della Costituzione, rispetto a posizioni del rapporto obbligatorio sostanzialmente analoghe per le quali si prevedono condizioni di procedibilità dell'azione temporalmente diverse o addirittura rispetto a situazioni di soggetti chiamati a loro volta a far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla pandemia.

11. In conclusione, per quanto fin qui esposto si ritiene che la disposizione in esame si ponga in contrasto con:

a) l'art. 24, commi 1 e 2, 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;

b) l'art. 111, comma 2, 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;

c) 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.

12. Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del D.l. 19 maggio 2020, n. 34, come convertito nella L. 17 luglio 2020 n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del D.l. 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21 per contrasto con gli artt. 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 Cost., secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del presente giudizio.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria così provvede:

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del D.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla L. 17 luglio 2020, n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del D.l. 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla L. 26 febbraio 2021, n. 21 per violazione degli artt. 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3, Cost.;

- dispone la sospensione del presente giudizio;
- ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, tenutasi in videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" con l'intervento dei magistrati:

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario, Estensore

Antonino Scianna, Referendario

L'ESTENSORE
Agata Gabriella Caudullo

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO

(da www.dirittodeiservizipubblici.it)