

FOCUS
ON

LA SOSPENSIONE DELLE AZIONI ESECUTIVE NEI CONFRONTI DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CALABRIA

Analisi delle recenti novità introdotte dal D.L. 146/2021 con cui è stato disposto il blocco, fino al 2025, delle procedure esecutive da promuoversi nei confronti della sanità calabrese

**LE NUOVE
FRONTIERE
DELLA
LEGGE**

www.lexant.it

LA SOSPENSIONE DELLE AZIONI ESECUTIVE NEI CONFRONTI DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CALABRIA

1) Le novità introdotte con il D.L. n. 146/2021.

Con il D.L. n. 146 del 21 ottobre 2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, il legislatore ha disposto la sospensione, fino al 31 dicembre 2025, delle procedure esecutive promosse e da promuoversi nei confronti degli enti appartenenti al servizio sanitario della Regione Calabria.

In particolare, l'art. 16-septies, comma 2 del citato D.L. stabilisce, alla lett. g), che *“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, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria (...) non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. 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. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025”*.

La norma in commento, come è facile intuire, ha suscitato sin da subito un certo clamore nel panorama giuridico italiano, configurandosi come un vero e proprio “salvagente” offerto dal legislatore a vantaggio della sanità calabrese contro i privati, a cui sarà impedito, fino al 31 dicembre 2025, di attivare procedure esecutive al fine di riscuotere crediti vantati nei confronti delle aziende sanitarie.

La *ratio* di tale disposizione è, in definitiva, quella di garantire liquidità e di rimetter parzialmente ordine in un sistema ormai prossimo al collasso, in cui i ritardati pagamenti delle fatture hanno generato un meccanismo patologico di liquidazione, anche per più volte consecutive, delle stesse fatture, provocando un danno per le casse degli enti pubblici, per un debito complessivamente stimato in oltre due miliardi di euro.

Il D.L. n. 146/2021 è stato sin da subito bollato come anticostituzionale, anche considerato che su una questione del tutto analoga a quella in esame ha già avuto modo di pronunciarsi la Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla questione di legittimità costituzionale a suo tempo sollevata relativamente ad altro D.L. emanato in soccorso dell'intero sistema sanitario nazionale.

2) La questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 34/2020 e del successivo D.L. n. 183/2020.

Come anticipato, un primo coinvolgimento della Consulta era già avvenuto con riguardo ad altra normativa diretta a salvaguardare gli interessi degli enti appartenenti al SSN. Più specificamente, erano stati ravvisati profili di illegittimità

costituzionale con riguardo al D.L. n. 34/2020, mediante il quale era stata, appunto, disposta la sospensione delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti dei predetti enti fino al 31 dicembre 2020.

Era stato, in particolare, evidenziato che il predetto D.L. violerebbe l'art. 24 Cost., sul presupposto che *“il ‘sacrificio’ posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare ‘bilanciato’ con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente”*. In altri termini, sussisterebbe un evidente sbilanciamento tra le posizioni in gioco ad esclusivo svantaggio dei creditori, verso i quali la parte pubblica non sarebbe più obbligata a *“rispondere economicamente degli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite”*.

Nel procedimento così instaurato, il vaglio della Corte Costituzionale non è rimasto circoscritto al solo D.L. n. 34/2020, ma è stato esteso anche ai dettami contenuti nel D.L. 183/2020, con il quale era stato prorogato il “blocco” delle procedure esecutive fino al 31 dicembre 2021.

La questione è stata, quindi, risolta con la sentenza n. 236 del 7 dicembre 2021, anzitutto mediante richiamo della Corte alla propria precedente sentenza n. 186 del 12 luglio 2013, con la quale è stato affermato che 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.

Secondo la Consulta, l'originaria durata del “blocco” delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dal D.L. n. 34/2020 era contenuta in poco più di sette mesi – dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno – e si esauriva quindi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19, ritenuta più acuta e destabilizzante, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata.

Viceversa, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del D.L. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico. In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori.

Costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura è dunque divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso, non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, andando così a ledere il diritto di tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

In virtù di quanto precede, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del solo art. 3, comma 8, D.L. n. 183/2020, ritenendo incompatibile con gli artt. 24 e 111 Cost. la proroga per un intero anno del divieto di



azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale, aggiuntiva rispetto ai sette mesi già disposti nel corso del 2020, e ha ritenuto assorbita la questione di cui all'art. 3 Cost.

3) La questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 146/2021.

Con la *sentenza* n. 236/2021 la Consulta si è espressa, come sopra illustrato, su un provvedimento intervenuto in una situazione del tutto straordinaria ed emergenziale, quale quella pandemica.

Sicché, non potendo escludersi a priori il carattere di straordinarietà e precarietà in cui versa stabilmente la sanità calabrese, non resta che attendere gli sviluppi dell'orientamento che sarà assunto dalla Corte sul caso Calabria, quando inevitabilmente la questione di legittimità costituzionale sarà nuovamente posta al cospetto dei giudici delle leggi.

Già ad oggi, peraltro, si rinvencono diverse *ordinanze* con cui alcuni Tribunali calabresi hanno ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett. g), D.L. n. 146/2021, per contrasto con l'art. 24 Cost., da solo e, nella misura in cui riguardi anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 Cost. (Trib. Catanzaro, sez. II, 28 febbraio 2022, nn. 356, 357 e 358).

Tali *provvedimenti* chiariscono in primo luogo che il dubbio di incompatibilità tra il citato art. 16-*septies*, comma 2, lett. g) e l'art. 24 Cost. è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata, con la quale è stato ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice. La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (cfr., *ex multis*, *sentenze* Corte Cost. n. 225/2018, n. 198/2010, n. 335/2004).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve dunque ritenersi costituzionalmente necessaria, stante che “*il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale*” (cfr. *sentenze* Corte Cost. n. 225/2018 e n. 304/2011).

Si aggiunga che, se da un lato è certamente prerogativa del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina, dall'altro lato tale limite è valicato “*ogniquale volta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire*” (*sentenza* Corte Cost. n. 225 del 2018; cfr. in tal senso, *ex multis*, *sentenze* Corte Cost. n. 87/2021, n. 271/2019).

È ben vero, quindi, che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela – possa procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale, anche in sede esecutiva. Deve però sussistere un

ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (cfr. *sentenza* Corte Cost. n. 212 del 2020).

Alla luce di tali considerazioni, è evidente che la disposizione da ultimo introdotta con il D.L. n. 146/2021 replica tutti i profili di illegittimità sopra evidenziati.

Basti considerare che la stessa (i) impedisce, per un lunghissimo periodo di ben quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla recentissima *sentenza* Corte Cost. n. 236/2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva; (ii) non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno *pro quota*, delle pretese dei creditori; (iii) crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Il tutto in palese contrasto con l'art. 24 Cost., che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.

La violazione dell'art. 24 Cost. si apprezza, nell'ambito di giudizi per ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost., che assicura sempre *“la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”* e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il creditore degli Enti del servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Si aggiunga che tale disciplina, ove fosse ritenuta legittima, comporterebbe non pochi disagi a livello di economia generale, tra cui il rischio di fallimento di quei fornitori di beni e servizi che operano in via esclusiva o prevalente con Enti del servizio sanitario calabrese ovvero la fuoriuscita dal mercato di quei *players* non più interessati a sostenere ingenti investimenti nel settore sanitario della Regione Calabria (si pensi, ad esempio, alle società di *factoring* che acquistano crediti nei confronti di aziende sanitarie calabresi, senza poterli recuperare giudizialmente). E ciò senza considerare la possibilità che, in futuro, una siffatta disciplina, ove non dichiarata costituzionalmente illegittima, potrebbe essere disposta anche in favore di altri Enti pubblici, con conseguenze disastrose per i creditori di questi ultimi.

In definitiva, quindi, anche con riguardo all'art. 16-septies, comma 2, lett. g), D.L. n. 146/2021 si ritiene senz'altro opportuno un ulteriore intervento della Corte Costituzionale.

Avv. Andrea Nardelli