CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **228/2022** (ECLI:IT:COST:2022:228)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PETITTI**
Udienza Pubblica del **18/10/2022**; Decisione del **19/10/2022**
Deposito del **11/11/2022**; Pubblicazione in G. U. **16/11/2022**
Norme impugnate: Art. 16 septies, c. 2°, lett. g), del decreto-legge 21/10/2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17/12/2021, n. 215.
Massime: **45143**
Atti decisi: **ordd. 15, 39, 48, 51, 52, 66 e 67/2022**

SENTENZA N. 228

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, promossi dal Tribunale ordinario di Crotone, in funzione di giudice dell'esecuzione, con

ordinanza del 1° febbraio 2022, dal Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 21 febbraio 2022, e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con tre ordinanze del 28 febbraio 2022 e con due ordinanze del 24 marzo 2022, iscritte rispettivamente ai numeri 15, 39, 48, 51, 52, 66 e 67 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 10, 17, 19, 20 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Casa di cura Scarnati srl, della ITOP spa Officine Ortopediche e della Vittoria SPE srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per la Casa di cura Scarnati srl, Antonio Borraccino per la ITOP spa Officine Ortopediche e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 1° febbraio 2022, iscritta al n. 15 reg. ord. 2022, il Tribunale ordinario di Crotone, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2021, convertito in legge n. 77 del 2021» – da intendersi tuttavia riferite all'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215 – per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Il rimettente espone di essere investito di una procedura di espropriazione presso terzi instaurata dalla Medical System spa nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Crotone, già rinviata in attesa della definizione del giudizio di legittimità costituzionale promosso da altri giudici in relazione al sopravvenuto art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, il quale, per fronteggiare l'emergenza causata dalla diffusione del COVID-19, aveva disposto la sospensione delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020, termine prorogato al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Il Tribunale di Crotone aggiunge che, avendo questa Corte dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale proroga con la sentenza n. 236 del 2021, esso dovrebbe emanare l'ordinanza di assegnazione della somma in favore della creditrice procedente, ma di essere a ciò impedito dall'ulteriore sopravvenienza della norma censurata, la quale ha disposto l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025.

Ad avviso del rimettente, questa disposizione violerebbe l'art. 24 Cost., imponendo ai creditori degli enti del servizio sanitario regionale un sacrificio in termini di effettività della

tutela giurisdizionale non bilanciato da misure di tutela equivalente.

Sarebbe altresì violato l'art. 111 Cost., sotto il profilo della "parità delle armi", essendosi introdotta una fattispecie di ius singulare in favore dell'esecutato pubblico e in danno dell'esecutante privato.

Infine, sarebbero lesi i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (parametro non indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), per la disparità di trattamento tra analoghe posizioni creditorie, indotta dalla previsione di «un blocco sistematico in un'unica regione del territorio nazionale».

Il giudice a quo insiste sulla notevole estensione temporale del blocco, che, a suo avviso, si risolverebbe nella caducazione ex lege del vincolo del pignoramento, peraltro a detrimento di quella medesima tempestività del pagamento dei debiti commerciali degli enti sanitari che la norma censurata dichiara di voler garantire.

Quest'ultima neppure potrebbe giustificarsi con riferimento all'emergenza da diffusione del COVID-19, essendo invece testualmente motivata dalla necessità di favorire il rientro dal disavanzo sanitario della Regione Calabria, esigenza «non certo improvvisa e ignota».

Il rimettente evoca la sentenza di questa Corte n. 186 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra previsione di improcedibilità, «modello di riferimento utilizzato per l'art. 117 cit. e anche nel caso di specie».

1.1.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

L'interveniente assume che la norma censurata sia finalizzata ad assicurare – in attuazione della sentenza n. 168 del 2021 di questa Corte – un'ordinata gestione della liquidità degli enti sanitari della Regione Calabria, e che pertanto, «quale disposizione funzionale a sanare il dissesto finanziario della sanità calabrese, non [possa] definirsi manchevole di una ponderazione tra l'interesse alla tutela del credito e quello della tutela della salute, in un'ottica di dovere di solidarietà sociale che richiede il temporaneo sacrificio di alcuni interessi a beneficio di altri maggiormente esposti».

Secondo l'Avvocatura, la disposizione censurata non verrebbe attinta dalla ratio della citata sentenza n. 236 del 2021, che ha giudicato sproporzionato e irragionevole non il blocco delle esecuzioni in sé, ma «esclusivamente una proroga di lungo corso».

1.2.– Si è costituita in giudizio la Vittoria SPE srl, creditrice dell'Azienda sanitaria provinciale di Crotone, intervenuta nella procedura espropriativa davanti al Tribunale di Crotone con istanza del 24 marzo 2022, in data quindi successiva all'ordinanza di rimessione.

1.3.– Ha depositato opinione in qualità di amicus curiae l'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ente rappresentativo di strutture sanitarie accreditate con il Servizio sanitario nazionale.

L'opinione, ammessa con decreto presidenziale dell'11 luglio 2022, insiste sul carattere elusivo della disposizione censurata, che avrebbe sostanzialmente riproposto il blocco delle esecuzioni oltre la durata giudicata tollerabile da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2021, e ciò soltanto nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria e per un tempo abnorme.

2.– Con ordinanza del 21 febbraio 2022, iscritta al n. 39 reg. ord. 2022, il Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato anch'esso questioni di legittimità 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.

Premesso di essere investito di numerose procedure espropriative nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, nell'ambito delle quali gli accertamenti contabili hanno evidenziato ampia capienza dei fondi di tesoreria, il Tribunale di Cosenza fa interamente proprie le censure del Tribunale di Crotone, che trascrive in ordinanza.

2.1.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, sulla base di argomenti coincidenti con quelli opposti alla rimessione del Tribunale di Crotone.

2.2.– Si è costituita in giudizio la Casa di cura Scarnati srl, creditrice procedente, invocando l'accoglimento delle censure in ragione del carattere elusivo della disposizione rispetto alla menzionata sentenza n. 236 del 2021.

2.3.– A questa pronuncia si richiama altresì la ITOP spa Officine Ortopediche, anch'essa creditrice procedente, costituitasi in giudizio per sollecitare la declaratoria di illegittimità costituzionale in riferimento, oltre che agli artt. 24 e 111 Cost., anche agli artt. 3 e 32 Cost., attesa l'irragionevolezza di un blocco esecutivo che indirettamente danneggerebbe, in uno ai fornitori di presidii sanitari, il diritto alla salute dei cittadini calabresi.

3.– Con tre distinte ordinanze del 28 febbraio 2022, iscritte ai numeri 48, 51 e 52 reg. ord. 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione censurata dagli altri rimettenti, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

Quale giudice dell'ottemperanza di titoli definitivi emessi da giudici ordinari nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Crotone e di Cosenza, il Tribunale rimettente, sulla premessa che la disposizione di blocco si applichi anche ai giudizi di ottemperanza de quibus in ragione della loro natura esecutiva, reputa violato l'art. 24 Cost., per il diniego di accesso alla tutela giurisdizionale in executivis, non compensato da alcuna misura alternativa, e per l'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali ultimi «possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati».

Ad avviso del TAR Calabria, la violazione dell'art. 24 Cost. «si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost.», giacché quest'ultimo assicura sempre la tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi della giurisdizione amministrativa.

In definitiva, la norma censurata replicherebbe i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalle sentenze n. 186 del 2013 e n. 236 del 2021 riguardo alle anteriori disposizioni di paralisi esecutiva.

3.1.– Nei tre giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

Ribadito il nesso attuativo tra la norma censurata e la menzionata sentenza n. 168 del 2021, l'interveniente torna ad assumere la necessità del blocco delle esecuzioni in funzione di un ordinato risanamento finanziario della sanità calabrese e l'inapplicabilità alla fattispecie qui in esame della ratio decidendi di cui alla sentenza n. 236 del 2021.

3.2.– Nel giudizio di cui al n. 48 reg. ord. 2022 ha depositato ulteriore opinione di amicus curiae l'ACOP, per denunciare nuovamente il carattere elusivo della censurata disposizione rispetto alla più volte citata sentenza n. 236 del 2021. L'opinione è stata ammessa con decreto

presidenziale dell'11 luglio 2022.

4.– Con due ulteriori ordinanze del 24 marzo 2022, iscritte ai numeri 66 e 67 reg. ord. 2022, il TAR Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sovrapponibili – per oggetto, parametri e argomenti – a quelle già prospettate dallo stesso rimettente.

4.1.– Del pari coincidenti sono le ragioni esposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto anche in questi giudizi per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, onde tornare a chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

5.– In tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa.

Ribadita l'impostazione della propria difesa, l'Avvocatura richiama la sopravvenuta ordinanza di questa Corte n. 204 del 2022, che a suo avviso conterrebbe «affermazioni assai rilevanti» nel senso della non fondatezza delle questioni odierne.

5.1.– Con tale ordinanza questa Corte ha pronunciato sulle reiterate questioni inerenti l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e relativa proroga, dichiarandole manifestamente inammissibili (quelle identiche ad altre già accolte) e manifestamente infondate (quelle identiche ad altre già respinte), altresì evidenziando incidentalmente che l'art. 16-septies del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha introdotto una misura del tutto nuova, per ratio, soggetti e tempi.

6.– Nel giudizio di cui al n. 15 reg. ord. 2022 ha depositato memoria la Vittoria SPE srl e in quello di cui al n. 39 reg. ord. 2022 la ITOP spa.

Quest'ultima insiste sulle doglianze di lesione della tutela giurisdizionale e di alterazione della parità delle parti, sull'assunto che il contestato blocco delle azioni esecutive «non è giustificato da esigenze transitorie, non è limitato nel tempo e non è controbilanciato da valide alternative».

Considerato in diritto

1.– I Tribunali ordinari di Crotone (reg. ord. n. 15 del 2022) e di Cosenza (reg. ord. n. 39 del 2022), entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

La medesima disposizione è stata censurata, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., anche dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con cinque distinte ordinanze (iscritte ai numeri 48, 51, 52, 66 e 67 reg. ord. 2022).

1.1.– I rimettenti sono investiti di procedure per espropriazione o ottemperanza instaurate nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Crotone e di Cosenza da creditori muniti di titoli esecutivi di formazione giudiziale.

I Tribunali rappresentano di non poter procedere per effetto della norma censurata, avendo questa disposto la paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025.

1.2.– Ad avviso del Tribunale di Crotone – e di quello di Cosenza, che ne richiama per intero gli argomenti –, la disposizione violerebbe gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Infatti, essa lederebbe i principi di eguaglianza e ragionevolezza, per la disparità di trattamento tra analoghe posizioni creditorie, determinata da «un blocco sistematico in un'unica regione del territorio nazionale»; lederebbe inoltre il diritto dei creditori alla tutela in executivis, attesa l'abnorme durata della previsione di improcedibilità e l'assenza di misure alternative di soddisfacimento; altererebbe infine la parità delle parti nel processo, a causa dello ius singulare introdotto a favore dell'esecutato pubblico e in danno dell'esecutante privato.

Insieme all'art. 24 Cost., il TAR Calabria evoca l'art. 113 Cost., quale presidio della tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi della giustizia amministrativa.

A sostegno delle censure, i giudici a quibus richiamano le sentenze n. 186 del 2013 e n. 236 del 2021, con le quali questa Corte ha dichiarato illegittime, in tutto o in parte, anteriori disposizioni di improcedibilità esecutiva nei confronti degli enti sanitari.

1.3.– Intervenuto in tutti i giudizi incidentali, il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, a sua volta richiamando la sentenza n. 168 del 2021 e l'ordinanza n. 204 del 2022 di questa Corte, in quanto l'una avrebbe dato causa alla disposizione censurata, in funzione dell'ordinata attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, e l'altra ne avrebbe sostanzialmente convalidato la ratio, disattendendo la richiesta di autorimessione avanzata in rapporto ad essa dai creditori procedenti.

2.– I giudizi hanno ad oggetto la stessa disposizione e condividono il parametro dell'art. 24 Cost., sicché vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2.1.– Le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura vanno disattese: si tratta, invero, di mere clausole di stile, non sostenute da qualsivoglia argomentazione in punto di ammissibilità delle censure (sentenze n. 181, n. 162 e n. 115 del 2022).

3.– Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre definirne alcuni profili, soggettivi e oggettivi.

3.1.– Nel giudizio di cui al n. 15 reg. ord. 2022, è inammissibile la costituzione della Vittoria SPE srl, poiché, essendo intervenuta nel giudizio principale solo dopo l'emissione dell'ordinanza di rimessione, allorché il giudizio medesimo era quindi sospeso, essa non vi ha assunto tempestivamente la qualità di parte, e non è quindi legittimata a costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (ex plurimis, ordinanza n. 24 del 2015 e relativa ordinanza dibattimentale del 10 febbraio 2015; ordinanza n. 295 del 2008).

3.2.– La motivazione dell'ordinanza iscritta al n. 15 reg. ord. 2022 indirizza univocamente le censure verso l'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ed evoca ripetutamente a parametro l'art. 3 Cost., insieme agli artt. 24 e 111 Cost., sicché non ha rilievo che il dispositivo indichi quale norma censurata l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2021 (recte: 2020) e ometta di richiamare il menzionato parametro.

Invero, le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2022 e n. 58 del 2020; ordinanze n. 214 del 2021 e n. 244 del 2017).

3.3.– Nel giudizio di cui al n. 39 reg. ord. 2022, la parte costituita ITOP spa ha evocato il parametro dell'art. 32 Cost., che non può essere preso in esame, in quanto ulteriore a quelli

indicati dal rimettente.

Infatti, l'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, non potendo il thema decidendum essere ampliato ad ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti (ex plurimis, sentenze n. 198 e n. 186 del 2022, n. 239 e n. 147 del 2021, n. 186 del 2020).

4.– Nel merito, sono fondate le censure riferite agli artt. 24 e 111 Cost.

5.– È opportuno premettere l'analisi dell'art. 16-septies del d.l. 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.

Viene in particolare 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 e 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»; seguono le misure di organizzazione e provvista finalizzate al perseguimento di questi obiettivi, distinte nelle lettere da a) a f), sino alla previsione della lettera g), oggetto di censura.

5.1.– La lettera a) prescrive che l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) assegni fino al 31 dicembre 2024 a supporto del commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria il personale assunto per effetto dell'aumento di organico ai sensi del comma 1 dello stesso art. 16-septies.

La lettera b) autorizza gli enti sanitari calabresi, «al fine di supportare le funzioni delle unità operative semplici e complesse, comunque denominate, deputate al processo di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso», a reclutare unità di personale a tempo determinato, «esperte nelle predette procedure», le quali operano «previa circolarizzazione obbligatoria dei fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020», con l'avvertenza che, «qualora i fornitori non diano risposta entro il 31 dicembre 2022 alla prevista circolarizzazione obbligatoria, il corrispondente debito si intende non dovuto».

La lettera c) dispone che fino al 31 dicembre 2024 la Guardia di finanza, nell'ambito delle proprie funzioni, collabori con le unità operative degli enti sanitari calabresi «deputate al monitoraggio e alla gestione del contenzioso».

Per garantire la piena operatività della gestione accentrata, la lettera d) autorizza la Regione Calabria a reclutare personale a termine e a integrarlo tramite incarichi ad esperti o consulenti.

Le lettere e) e f) recano misure volte a garantire liquidità alla Regione Calabria, l'una rinviando la compensazione del saldo di mobilità extraregionale della Regione medesima per l'anno 2022 con recupero delle somme in un arco quinquennale decorrente solo dall'anno 2026; l'altra autorizzando l'erogazione di un contributo di solidarietà in favore della Regione stessa pari a 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

5.2.– 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».

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».

6.– 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.

6.1.– Nella 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».

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.

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.

6.2.– Il legislatore ha dunque individuato un coacervo di misure funzionali alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori.

Nel contempo, ha proceduto a immissioni di liquidità in favore della gestione sanitaria calabrese, sia rinviando a lungo termine la compensazione del saldo di mobilità interregionale per l'anno 2022, sia autorizzando l'erogazione di un contributo biennale di solidarietà.

6.3.– 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.

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.

7.– Questa Corte 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 (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998).

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 n. 236 del 2021 e n. 186 del 2013).

7.1.– 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.

7.1.1.– 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.

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).

7.1.2.– 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).

Infatti, 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.

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.

7.1.3.– 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.

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.

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.

8.– Deve essere 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., assorbite le censure di cui agli artt. 3 e 113 Cost.

Nell’esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215;

2) dichiara inammissibile la costituzione di Vittoria SPE srl nel giudizio iscritto al n. 15 reg. ord. 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.