# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **114/2024** (ECLI:IT:COST:2024:114)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **PETITTI**
Camera di Consiglio del **04/06/2024**; Decisione del **05/06/2024**
Deposito del **01/07/2024**; Pubblicazione in G. U. **03/07/2024**
Norme impugnate: Art. 2, c. 3° bis, del decreto-legge 8/11/2022, n. 169, recante «Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA e ulteriori misure urgenti per il comparto militare e delle Forze di polizia», convertito, con modificazioni, nella legge 16/12/2022, n. 196, introdotto in sede di conversione.
Massime: **46260 46261**
Atti decisi: **ord. 111/2023**

## SENTENZA N. 114

## ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale «dell'art. 2 della legge 196/2022 (conversione in legge del D.L. 169/2022) nella parte in cui ha introdotto il comma 3 *bis* alla lettera C) del comma 2 dell'articolo 16 *septies* D.L. 146/2021 (conv. in legge 215/2021)» (*recte*: dell'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante «Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA e ulteriori misure urgenti per il comparto militare e delle Forze di polizia», convertito, con modificazioni, nella legge 16 dicembre 2022, n. 196, introdotto in sede di conversione), promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento vertente tra Azienda ospedaliera di Cosenza e altri e Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, con ordinanza del 23 marzo 2023, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 4 giugno 2024.

*Visto* l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nella camera di consiglio del 5 giugno 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

*deliberato* nella camera di consiglio del 5 giugno 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ordinanza del 23 marzo 2023, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, «dell'art. 2 della legge 196/2022 (conversione in legge del D.L. 169/2022) nella parte in cui ha introdotto il comma 3 *bis* alla lettera C) del comma 2 dell'articolo 16 *septies* D.L. 146/2021 (conv. in legge 215/2021)» (*recte*: dell'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169, recante «Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA e ulteriori misure urgenti per il comparto militare e delle Forze di polizia», convertito, con modificazioni, nella legge 16 dicembre 2022, n. 196, introdotto in sede di conversione).

1.1.– Il Tribunale di Cosenza premette di essere investito di numerose procedure espropriative riunite, promosse da più creditori nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza presso il terzo tesoriere Banca nazionale del lavoro, sulla base di titoli esecutivi giudiziali (sentenze e decreti ingiuntivi non opposti). L'espletata perizia contabile avrebbe confermato l'ampia capienza dei fondi di tesoreria.

Il rimettente, nel riassumere le vicende di causa, richiama dapprima la sentenza n. 236 del 2021 di questa Corte, che ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'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. Questa disposizione, adottata nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, aveva previsto l'ulteriore proroga della sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021.

Riattivata la procedura esecutiva dopo tale pronuncia, era tuttavia sopravvenuto l'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, il quale stabiliva che, fino al 31 dicembre 2025, nei confronti degli enti sanitari calabresi non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive e 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 non producessero effetti dalla suddetta data.

Il Tribunale di Cosenza, con ordinanza del 1° febbraio 2022, aveva allora sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito; questioni poi decise, unitamente ad altre identiche sollevate in altri giudizi, dalla sentenza n. 228 del 2022 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di quella disposizione per violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

Questa sentenza, pur dando atto che la disposizione censurata affrontava i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese con un disegno articolato e coerente, ha rimarcato un vizio di sproporzione in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo.

1.2.– Ai fini della rilevanza delle questioni sollevate, il Tribunale di Cosenza evidenzia di dover delibare, in sede di opposizione *ex* art. 617 del codice di procedura civile, la sussistenza delle condizioni per la conferma della sospensione dell'ordinanza che *medio tempore* ha assegnato parte delle somme pignorate, escludendo dal riparto alcune posizioni debitorie, e ha disposto lo «svincolo» delle somme non assegnate.

Il giudice *a quo* espone che, dovendo fare applicazione del sopravvenuto art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, l'opposizione resterebbe vanificata, dovendosi in ogni caso dichiarare l'improseguibilità dell'azione esecutiva e liberare tutte le somme pignorate, anche quelle non assegnate e svincolate.

L'ordinanza di rimessione esclude altresì che la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata possa essere elisa dalla deliberazione n. 346 del 21 febbraio 2023 emanata dal Commissario straordinario dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, la quale si è impegnata a «prevedere meccanismi di tutela equivalenti tesi a garantire un soddisfacimento alternativo dei diritti dei creditori portati dai titoli già *in executivis* ed in fase di assegnazione, apponendo un vincolo di destinazione per la quota del 20% alla liquidità che sarà generata in favore della Regione Calabria ed assegnata alla ASP di Cosenza sia tramite il rinvio della compensazione del saldo di mobilità, sia in virtù della erogazione del contributo di solidarietà, per l'importo di € 14.000.000,00 in favore dei predetti crediti nel Fondo per Rischi e Oneri, nonché prevedendo una procedura di saldo entro il 31 dicembre 2023 basata su criteri oggettivi, rispettosi della *par condicio creditorum*, in rapporto all'esito positivo dei riscontri che saranno effettuati dall'UOC Affari Legali e Contenzioso, prima dei crediti portati dai titoli già *in executivis* non più contestabili con i mezzi ordinari di impugnazione e successivamente dei crediti per il quale [*recte*: per i quali] il titolo esecutivo sia ancora *sub iudice*».

Il Tribunale di Cosenza ha, invero, ritenuto tale delibera inidonea a realizzare lo scopo della procedura esecutiva in quanto «non dispone il pagamento, eventualmente anche parziale o *pro quota*, delle somme portate dai titoli esecutivi giudiziali», «ma introduce una mera "previsione di pagamento", futuro ed eventuale, perché subordinato anche "all'esito positivo dei riscontri che saranno effettuati dall'UOC Affari Legali e Contenzioso"».

1.3.– L'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, avverte il rimettente, non ha prodotto un mero effetto di sospensione delle esecuzioni in corso, introducendo, piuttosto, una ipotesi di improcedibilità delle stesse (oltre che di divieto di iniziarne nuove).

Richiamando le motivazioni della citata sentenza n. 228 del 2022, il Tribunale di Cosenza assume, dunque, che l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, avrebbe rieditato la disciplina di inammissibilità e improseguibilità delle procedure esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, senza prevedere meccanismi di tutela per i creditori muniti di titolo esecutivo giudiziale, così determinando un irragionevole *vulnus* alla tutela giurisdizionale *in executivis* e un'ingiustificata alterazione, sempre in fase esecutiva, della parità delle parti.

La disposizione censurata, invero, non avrebbe introdotto alcuna norma sostanziale che, a fronte del temporaneo blocco delle esecuzioni a carico delle aziende sanitarie calabresi, «preveda il "soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli", eventualmente anche *pro quota*, lasciando ancora una volta i creditori muniti di titolo giudiziale sforniti di qualsivoglia tipo di garanzia di soddisfacimento della loro pretesa, così reiterando, in difetto di previsione di una "procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della *par condicio creditorum*, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili" e di introduzione di "riconoscibili percorsi di tutela alternativa", il rischio […] di "subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili" e di dare luogo a "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"».

A fronte della disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima nella sentenza n. 228 del 2022, il legislatore, secondo il Tribunale di Cosenza, avrebbe solo ridotto, nel termine ritenuto ragionevole di un anno, il blocco delle procedure esecutive ed escluso dal divieto di esecuzione in danno delle aziende sanitarie i crediti risarcitori da fatto illecito e quelli retributivi da lavoro, senza però introdurre alcun meccanismo in favore dei creditori muniti di titolo giudiziale, necessario al fine di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale anche in fase esecutiva, così violando l'art. 24 Cost. e (re)introducendo uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

2.– In data 26 settembre 2023 ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, proprio per prestare ottemperanza alla sentenza n. 228 del 2022, opera una distinzione fra i crediti coinvolti dal precetto normativo, escludendone l'efficacia in base alla natura di taluni, prevede un ambito di applicazione molto più ristretto temporalmente (31 dicembre 2023) ed esplicita la finalità di assicurare un ordinato pagamento dei debiti da parte della Regione Calabria, secondo i tempi dettati dalla normativa europea.

La disposizione censurata, limitata nel tempo e giustificata da una situazione eccezionale, che ha visto il legislatore intervenire più volte con ingenti risorse messe a disposizione dallo Stato, concorre con gli strumenti speciali forniti alla Regione Calabria per sostenere il proprio servizio sanitario e l'attuazione del piano di rientro.

In tale ottica, avverte la difesa dello Stato, la temporanea sospensione delle procedure esecutive rappresenta un supporto a sostegno dell'azione del Commissario *ad acta*, al fine di recuperare la corretta esecuzione delle procedure necessarie a garantire il rispetto dei pagamenti dei fornitori, prima di tutto a garanzia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e di conseguenza a tutela dei creditori stessi.

La finalità della disciplina temporanea sul blocco delle azioni esecutive è, perciò, quella di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché di assicurare il rispetto

della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione. Peraltro, la stessa breve durata del periodo di sospensione delle procedure esecutive escluderebbe la vanificazione degli effetti della tutela giurisdizionale temuta dal Tribunale di Cosenza, non potendo un così breve periodo concretamente vulnerare l'effettività della tutela garantita dall'art. 24 Cost., né determinare un apprezzabile, effettivo e sostanziale sbilanciamento tra l'esecutante privato e l'esecutato pubblico in rapporto al principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 23 marzo 2023 (reg. ord. n. 111 del 2023), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., dell'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, introdotto in sede di conversione.

1.1.– Ai fini della rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia di dover delibare, in sede di opposizione *ex* art. 617 cod. proc. civ., la sussistenza delle condizioni per la conferma della sospensione di un'ordinanza di assegnazione di parte delle somme pignorate, la quale ha escluso dal riparto alcune posizioni debitorie e ha disposto lo «svincolo» delle somme non assegnate.

Il giudice *a quo* espone che, dovendo fare applicazione del sopravvenuto art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, l'opposizione resterebbe vanificata, dovendosi in ogni caso dichiarare l'improseguibilità dell'azione esecutiva e liberare tutte le somme pignorate, anche quelle non assegnate e svincolate.

1.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza delle sollevate questioni, il Tribunale di Cosenza, richiamate le motivazioni della sentenza n. 228 del 2022, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ritiene che l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, abbia nuovamente reso improseguibili le procedure esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, senza prevedere meccanismi di tutela per i creditori muniti di titolo esecutivo giudiziale, così determinando un irragionevole *vulnus* alla tutela giurisdizionale *in executivis* e un'ingiustificata alterazione, sempre in fase esecutiva, della parità delle parti.

Il legislatore, secondo il rimettente, avrebbe solo ridotto temporalmente il blocco delle procedure esecutive ed escluso dall'ambito del divieto di esecuzione in danno delle aziende sanitarie i crediti individuati nella citata sentenza, senza però introdurre alcun meccanismo compensativo in favore dei creditori muniti di titolo giudiziale, così precludendo l'effettività della tutela giurisdizionale anche in fase esecutiva e alterando la parità tra le parti.

2.– Ai fini del presente giudizio, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale la disposizione censurata si inserisce.

2.1.– Tra i provvedimenti adottati dal legislatore per fare fronte alle esigenze poste dalla pandemia da COVID-19, vi è stato quello di una generale sospensione delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari.

Si trattava, in particolare, dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (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, che aveva previsto la improcedibilità e la improseguibilità

delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020. Misura, questa, poi prorogata sino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito.

Questa Corte, con sentenza n. 236 del 2021, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente la originaria sospensione delle procedure esecutive e la prevista inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale sino al 31 dicembre 2020 e ha, invece, dichiarato costituzionalmente illegittima la proroga delle misure sino al 31 dicembre 2021. Uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale – si è osservato – 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, verificandosi, in difetto di queste cautele, una violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.

Tanto premesso, questa Corte ha rilevato che l'originaria durata del "blocco" delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno, si era esaurita nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, e cioè nell'arco di un periodo in cui una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti».

Questa Corte ha invece ritenuto che la misura, costituzionalmente compatibile all'origine, fosse divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale *ex* art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

2.2.– Specifiche misure *in executivis* hanno poi riguardato, nel medesimo lasso di tempo, la sanità della Regione Calabria, seppure per finalità ulteriori rispetto all'emergenza pandemica.

Invero, nella sentenza n. 168 del 2021, questa Corte ha rilevato la situazione di straordinaria criticità del sistema sanitario della Regione Calabria, sottoposto a regime di commissariamento per un lungo periodo, e ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo».

Il legislatore, «[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», è quindi intervenuto con l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, introducendo specifiche misure di organizzazione e provvista finanziaria finalizzate al perseguimento di quegli obiettivi.

Tra queste, particolare rilievo assume, ai fini che qui interessano, la disposizione di cui all'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del citato decreto, a tenore della quale, «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 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 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».

2.3.– Con la sentenza n. 228 del 2022, questa disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, essendosi ravvisata la violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

Quanto alla finalità di dare seguito ai rilievi esposti dalla sentenza n. 168 del 2021, la citata sentenza ha senz'altro riconosciuto che l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, abbia risposto plausibilmente, sia promuovendo l'impiego del personale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), sia prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza, sia disponendo il reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, rappresentando notoriamente le scorrettezze nella fatturazione una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali per la via monitoria.

Questa Corte ha invece ritenuto la misura introdotta dal censurato art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, non idonea a raggiungere l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco, sia per la ingiustificata equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, quali i diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e i diritti retributivi dei prestatori di lavoro, sia per la durata quadriennale del blocco esecutivo, sia perché la liquidità generata in favore della Regione Calabria non recava alcun vincolo di destinazione a beneficio dei creditori muniti di titolo, né era contemplata una procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della *par condicio creditorum*, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili, rimanendo subordinato il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili.

2.3.1.– Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, la sentenza n. 228 del 2022 ha comunque rimesso al legislatore di valutare, nell'esercizio della sua discrezionalità, l'introduzione di «una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti *medio tempore* prodottisi».

3.– È in questo contesto, e proprio per dare seguito alle indicazioni della citata sentenza, che è stata approvata la disposizione censurata nel presente giudizio, frutto di un emendamento inserito in sede di conversione del d.l. n. 169 del 2022 (la sentenza n. 228 è stata depositata l'11 novembre 2022 e la legge di conversione è stata approvata il 16 dicembre 2022).

L'art. 2, comma 3-*bis*, del citato decreto-legge dispone che: «[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 228 dell'11 novembre 2022, al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nonché di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della regione Calabria, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della regione Calabria di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. 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 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, 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 a decorrere dalla medesima data. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2023 e non sono riferite ai crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro».

4.– Da ultimo, occorre ricordare che il legislatore, di recente, con l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 170, «[a]l fine di agevolare la definizione della procedura di infrazione n. 2023/4001 per presunta violazione della direttiva 2011/7/UE in relazione ai pagamenti dovuti dal servizio sanitario della regione Calabria», ha espressamente abrogato la lettera *g*) dell'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito.

5.– Tanto premesso, le questioni sollevate dal Tribunale di Cosenza, in relazione all'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, sono fondate, ricorrendo in parte le stesse ragioni che hanno animato la sentenza n. 228 del 2022.

5.1.– Invero, la disposizione censurata, proprio dichiarando l'intenzione di ottemperare alla sentenza di questa Corte n. 228 del 2022, e declinando altresì il fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, ha posto un divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario calabrese ed ha stabilito che i pignoramenti sulle rimesse finanziarie trasferite dalla stessa Regione agli enti del proprio servizio sanitario regionale, compiuti prima della data di entrata in vigore della legge 17 dicembre 2021, n. 215 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri.

Tale regime ha operato solo fino al 31 dicembre 2023, restandone comunque esclusi i crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro.

Rispetto ai profili critici rilevati dalla sentenza n. 228 del 2022 con riferimento alla disciplina introdotta dall'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è agevole riscontrare che la disposizione censurata nel presente giudizio – in effetti ottemperando a quanto richiesto da questa Corte – ha evitato di equiparare, agli effetti dell'improcedibilità, i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti risarcitori da fatto illecito e crediti retributivi da lavoro.

Inoltre, la durata del blocco delle esecuzioni stabilito dall'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, si è protratta per poco più di un anno. La misura di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti è stata, quindi, limitata a un ristretto arco temporale e a una determinata platea di creditori, nonché motivata da eccezionali esigenze transitorie, ponendosi come strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi della Regione Calabria.

Tuttavia, neppure l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, ha stabilito un vincolo di destinazione sulla liquidità generata in favore della Regione Calabria a beneficio dei creditori muniti di titolo; né parimenti ha fornito percorsi di tutela alternativa, finendo per subordinare il pagamento dei fornitori a eventuali e discrezionali determinazioni

amministrative, delle quali costituisce esempio la delibera n. 346 del 21 febbraio 2023 emanata dal Commissario straordinario dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, di cui fa menzione l'ordinanza di rimessione, giustamente escludendo che essa potesse in qualche modo incidere sulla rilevanza e sulla fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale della norma censurata.

Si può aggiungere che simili misure di tutela alternativa tanto più sarebbero state necessarie nel caso di specie, ove si tenga conto che, come emerge dalla ricostruzione normativa e giurisprudenziale in precedenza delineata, la situazione di improcedibilità o di improseguibilità delle procedure esecutive, nonché di inefficacia dei pignoramenti eseguiti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, si è protratta – salvo alcune finestre conseguenti alle pronunce di questa Corte (ordinanza n. 78 del 2023) – per più di tre anni, ovvero sino al 31 dicembre 2023, sia pure per la sequenza di cause differenti, vale a dire prima per le esigenze generali connesse all'emergenza pandemica da COVID-19 e poi per quelle peculiari della sistemazione contabile regionale.

6.– La sentenza n. 159 del 2023 di questa Corte ha riaffermato che la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende 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), ravvisandosi il *vulnus* all'art. 24 Cost. nel fatto che il legislatore abbia operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto (sentenze n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007); e dovendosi, pertanto, escludere l'illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidano sui giudizi esecutivi pendenti, soltanto in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, sia pure per una via diversa dalla esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione delle ragioni fatte valere nelle procedure impedite (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

7.– L'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, ponendo per la durata di un anno il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e stabilendo per lo stesso tempo l'inefficacia dei pignoramenti già attuati, ha così di fatto svuotato di effettività i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti delle amministrazioni sanitarie debitrici, incidendo significativamente sui giudizi esecutivi pendenti, senza controbilanciare tali effetti processuali con risorse e disposizioni di carattere sostanziale che potessero garantire in sede concorsuale il soddisfacimento dei crediti oggetto dei titoli esecutivi azionati.

In tal senso, la disposizione censurata contrasta con l'art. 24 Cost., in quanto vanifica gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai creditori commerciali delle aziende sanitarie, nonché con l'art. 111, secondo comma, Cost., avendo il legislatore creato una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento delle posizioni processuali delle parti, esentando quella pubblica dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169 (Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione

Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA e ulteriori misure urgenti per il comparto militare e delle Forze di polizia), convertito, con modificazioni, nella legge 16 dicembre 2022, n. 196.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2024

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.*