

Ns. Rif.: 164/22/VD

Milano, 11 maggio 2022

OGGETTO: COMMISSIONE LEGALE

Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA - Aggiornamento in merito all'Evento 18

Il Gruppo di lavoro "Impedimenti e flessibilità di pagamento" ha elaborato la nota allegata che intende aggiornare il contenuto del documento in oggetto (CT 06/20) con riferimento specifico a quanto indicato nell'Evento 18 "Sospensione dell'esigibilità dovuta a blocco delle azioni esecutive e/o a specifici provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa", in considerazione dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza in merito agli eventi in esame.

Eventuali osservazioni e commenti possono essere trasmessi a efact@assifact.it entro **mercoledì 18 maggio p.v.** Trascorsa tale data il documento si intenderà approvato dalla Commissione Legale.

Cordiali saluti

 Il Segretario Generale
 Alessandro Carretta

DISTRIBUZIONE:

e p.c.:

AOSTA FACTOR	Denise DONZEL Giovanni TRANCHIDA	Alessandro BERTOLDO
BANCA CF+	DIREZIONE GENERALE	DIREZIONE GENERALE Michele RONCHI
BANCA IFIS	Leopoldo CONTI Francesca TREVISANATO	Andrea BERNA Alberto STACCIONE
BANCA SISTEMA	Luca SCARPELLINI	Fausto GALMARINI Andrea TRUPIA
BANCO DI DESIO E DELLA BRIANZA	Lucia SIMONETTI	Davide TOGNETTI
BARCLAYS BANK IRELAND	Fabio PARISI	Alessandro RICCO
BCC FACTORING	Lucia POPOLIZIO	Paolo IACHETTINI
BFF BANK	Andrea BENETTIN Mario GUSTATO Massimiliano BELINGHERI (**)	Massimiliano BELINGHERI
BURGO FACTOR	Dario GRECO	Ugo BERTINI
CLESSIDRA FACTORING	Rosella MAZZARINO Luca SIMIONATO	DIREZIONE GENERALE Keoma GARBILLO
CREDEMFACTOR	Donato RICCO	Gabriele DECO'
CREDIT AGRICOLE EUROFACTOR	Stefania CRISAFULLI	Ivan TOMASSI
CREVAL PIU'FACTOR	Diego RIZZARDO	Stefano ZUCCHERATO
EMIL-RO FACTOR	Vittorio GIUSTINIANI (*)	Paolo LICCIARDELLO Vittorio GIUSTINIANI
EXPRIVIA	Dario GRECO	Dario GRECO
FACTORCOOP	DIREZIONE GENERALE	Franco TAPPARO
FACTORIT	Barbara LESCHANZ	Antonio DE MARTINI
FERCREDIT	Raffaella PISTILLI	Raffaella PISTILLI
FIDIS	Danilo VIRANO	Andrea FAINA
GENERALFINANCE	Stefano SAVIOLO Margherita DE PIERI	Massimo GIANOLLI
GUBER BANCA	Stefania ROSSETTI	DIREZIONE GENERALE Simone PORCELLATI
IFITALIA	Alberto SANTAMBROGIO	Ruxandra VALCU
ILLIMITY BANK	Carlo SENZANI	Franco MARCARINI
INTESA SANPAOLO	Sandra MALANCA Marco SANNITI	Anna CARBONELLI
ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO	Massimo PASQUALI COLUZZI	DIREZIONE GENERALE Alfonso IAQUINANDI
MBFACTA	Alessia CASTAGNOLI	Enrico BUZZONI
MEDIOCREDITO CENTRALE	Simona DI LAZZARO	DIREZIONE GENERALE Alberto ROMANI
MPS LEASING & FACTORING	Debora BASTIANELLO	Simone PASQUINI
SACE FCT	Maria Rosa NECCHI	Paolo ALFIERI
SG FACTORING	Caterina BENTIVOGLIO	Sylvain LOISEAU
UNICREDIT FACTORING	Massimiliano CIFALINO'	Simone DEL GUERRA

(*) Coordinatore della Commissione

(**) Presidente della Commissione



ASSIFACT

Associazione Italiana per il Factoring

Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA

Aggiornamento in merito all'Evento 18

Organo associativo

GdI Impedimenti e flessibilità di pagamento

Commissione Legale

Stato del documento

Approvato

In approvazione

Data

10/05/2022

11/05/2022

Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA

Aggiornamento in merito all'Evento 18

La Corte Costituzionale, nella sentenza 236/2021, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento della questione di cui all'art. 3 Cost. Tale norma prevedeva la proroga fino al 31 dicembre 2021 del divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive introdotto con l'art. 117, comma 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio). La Corte ha infatti rilevato che *"Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, 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"*.

Lo stesso principio è rilevabile anche in altra pronuncia, la n. 128/2021, pur se in diverso ambito ma sempre sottolineando che la garanzia costituzionale, di cui all'art. 24 della Costituzione, di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti contiene anche l'esecuzione forzata. La tutela in sede esecutiva e di accesso al giudice è una componente indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo del debitore. Da cui poi l'assunto, richiamato anche dalla sentenza 236/2021, che la sua sospensione deve costituire un evento eccezionale che può ritenersi giustificato solo da esigenze transitorie e con il bilanciamento degli interessi coinvolti.

In concomitanza con l'emanazione della suddetta sentenza, in sede di conversione in legge del cd. DL Fiscale è stato introdotto l'articolo 16-septies che esclude fino al 31 dicembre 2025 la possibilità di azioni esecutive nei confronti degli enti ed aziende del Servizio sanitario della Regione Calabria. In tale provvedimento, viene fatto richiamo a diversa pronuncia della Corte Costituzionale la n. 168/2021 ponendola a base di tre esigenze perseguite dal Legislatore: (i) concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e (ii) assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e (iii) assicurare l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi della Regione Calabria. In tale sentenza viene ribadito, anche se in un contesto totalmente avulso dalle procedure esecutive, un principio di superiore interesse nazionale in base al quale: per la realizzazione di interessi essenziali è riconosciuta la facoltà del potere sostitutivo statale. Tra tali interessi essenziali viene fatta menzione al mettere a rischio l'unità economica della Repubblica o a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale. Per cui in ipotesi di patologie è consentito un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari in cui lo Stato è garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a taluni interessi essenziali.

Nella prospettiva di cui all'Evento 18 incluso nel documento "Impedimenti e flessibilità di pagamento nella prospettiva della nuova DoD EBA" (Circolare Tecnica 06/20) e intitolato "Sospensione dell'esigibilità dovuta a blocco delle azioni esecutive e/o a specifici provvedimenti di natura normativa e/o amministrativa", si pone l'interrogativo degli eventuali effetti della citata sentenza della Corte Costituzionale sulla sospensiva menzionata in tale Evento, con particolare riferimento alla fattispecie del blocco delle azioni esecutive di cui all'art. 117, comma 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e alla fattispecie di cui all'art. 16-septies del Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146.

Sotto questo profilo occorre richiamare alcuni principi che sottendono gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della norma.

La norma dichiarata illegittima deve essere disapplicata con effetti speciali ex nunc o ex tunc a seconda che tale efficacia nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità discenda dalla natura o dal contenuto della norma.

Fermo pertanto il principio che l'efficacia retroattiva è giustificata dalla eliminazione o dalla disapplicazione della norma che non può più regolare alcun rapporto giuridico, salvo che le situazioni siano oramai definitive, in ipotesi di successioni di legge la nuova norma può regolare i rapporti futuri e non quelli anteriori per i quali la disciplina applicabile è quella vigente al momento della norma poi dichiarata incostituzionale.

La dichiarazione di incostituzionalità comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, restando fermi quelli anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti.

Applicando questi principi al caso in esame emerge che, ai fini dell'applicazione della sospensiva in materia di definizione di default, occorre monitorare rigorosamente la situazione in connessione all'evolversi della normativa o per successivo provvedimento di legge o, come nel caso concreto, per effetto di una pronuncia di incostituzionalità. Così come è la norma che impone un principio o un limite all'esercizio di un diritto, la caducazione della norma, per modifica o per dichiarazione di incostituzionalità, consente l'esercizio del diritto prima non consentito, ma per fare ciò occorre "seguire" l'evolversi normativo. Inoltre, dalla dichiarazione di incostituzionalità i creditori possono riavviare le azioni sospese o avviare le azioni non intraprese.

In coerenza con tali evidenze, si ritiene pertanto opportuno evidenziare quanto segue:

- con la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della proroga della validità del blocco introdotto con l'art. 117, comma 4 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, il quale era portato ad esempio nell'ambito del suddetto Evento 18, si ritiene sia venuto a mancare il presupposto per l'applicazione della relativa sospensione a far data dalla pubblicazione della sentenza che la dichiara illegittima. Nel caso di specie, peraltro, la Sentenza 236/2021 anticipa solo di alcuni giorni la scadenza "naturale" della disposizione, prevista per il 31 dicembre 2021 ed in ogni caso ormai trascorsa.
- Tale impostazione deve comunque essere intesa come principio di carattere generale applicabile ad ogni normativa che determini un "impedimento al pagamento" da parte dell'ente pubblico. Essa risulta peraltro in linea con quanto espresso dall'Associazione nella medesima Circolare Tecnica (*"Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle AASSLL e AAOO genera automaticamente la sospensione, sino alla fine del periodo di inibizione, di tutti i crediti oggetto di azione legale vantati nei confronti delle aziende interessate sino al termine previsto nel provvedimento"*).
- Alla luce di quanto sopra e della posizione a suo tempo espressa, che si ritiene in ogni caso valida nei profili di principio, con riferimento alla recente introduzione di un simile divieto per gli enti della Regione Calabria (cfr. art. 16-septies del Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146), non può che prendersi atto dell'efficacia di tale norma nei medesimi termini con cui si era trattata la fattispecie di cui all'art. 117 del DL Rilancio. In questi termini, si ritiene ammissibile applicare il medesimo principio di sospensione della scadenza sino a quando la disposizione resta efficace. A tale proposito, si richiama tuttavia la necessità di **monitorare costantemente ed attentamente sia l'evoluzione normativa che l'evoluzione giurisprudenziale in materia.**

Con riferimento specifico a quanto previsto nell'art. 16 septies del DL 146/2021 (Legge di conversione n.215/2021), si richiama altresì l'attenzione sull'adempimento di cui al secondo comma lettera b) che prevede la "circularizzazione obbligatoria dei fornitori sul credito iscritto sino al 31.12.2020" con l'ulteriore previsione che "qualora i fornitori non diano una risposta entro il 31.12.2022 alla circularizzazione obbligatoria, il corrispondente debito si intende non dovuto", da cui la necessaria attenzione a tale adempimento nelle tempistiche di legge.

Allegati:

- Corte Costituzionale, Sentenza N. 236 Anno 2021
- Art. 16-septies, Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **236/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente CORAGGIO - Redattore PETITTI

Udienza Pubblica del **24/11/2021** Decisione del **24/11/2021**

Deposito del **07/12/2021** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 117, c. 4°, del decreto-legge 19/05/2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17/07/2020, n. 77, come modificato dall'art. 3, c. 8°, del decreto-legge 31/12/2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26/02/2021, n. 21.

Massime:

Atti decisi: **ordd. 82, 89, 98, 99 e 153/2021**

SENTENZA N. 236

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale 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, come modificato 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, promossi dal Tribunale ordinario di Napoli con due ordinanze del 4 e 5 gennaio 2021, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con due ordinanze del 31 marzo 2021 e dal Tribunale ordinario di Benevento con ordinanza del 25 marzo 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 82, 89, 98, 99 e 153 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 24, 25, 27 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Casa di Cura Villa S. Anna spa e della Coloplast spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi l'avvocato Raffaele Izzo per la Casa di Cura Villa S. Anna spa e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 4 gennaio 2021, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale 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, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Il Tribunale espone di operare quale giudice dell'esecuzione in una procedura espropriativa a carico dell'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale A. Cardarelli, instaurata con pignoramento notificato nel luglio 2019 ad istanza di P. F. in forza di una sentenza di condanna emessa nel febbraio 2018 avente ad oggetto il risarcimento del danno da lui sofferto per la morte di un congiunto.

1.1.– Il rimettente aggiunge di dover emettere ordinanza di assegnazione della somma, avendo il terzo pignorato, tesoriere dell'Azienda, reso dichiarazione positiva di quantità a norma dell'art. 547 del codice di procedura civile e non risultando attivo il vincolo di impignorabilità previsto dall'art. 1 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 marzo 1993, n. 67.

Tuttavia, ad avviso del giudice a quo, l'ordinanza di assegnazione non potrebbe essere emanata per la sopravvenienza della disposizione censurata, poiché questa, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ha previsto la sospensione delle procedure esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020.

1.2.– Il Tribunale sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 Cost., «atteso 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».

Sarebbe violato anche l'art. 111 Cost. «con riguardo al concetto della “parità delle armi”, 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 in corso – ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite».

1.3.– Richiamata la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni di legittimità delle previsioni di “blocco” delle azioni esecutive, e segnatamente il precedente di cui alla sentenza n. 186 del 2013, il rimettente considera mancante, in particolare, un adeguato bilanciamento sostanziale del sacrificio processuale imposto ai creditori.

Tale a suo avviso non potrebbe considerarsi la mera facoltà contestualmente riconosciuta alle Regioni di chiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa depositi e prestiti, peraltro in funzione del pagamento dei soli debiti di natura commerciale, estranei alla fattispecie risarcitoria del giudizio principale.

1.4.– 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.

Secondo l'Avvocatura, la norma censurata, in quanto volta al recupero di liquidità per il miglior funzionamento del servizio sanitario nella fase dell'emergenza pandemica, è «giustificata, sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità, dalla tutela del bene della salute collettiva», di cui agli artt. 2 e 32 Cost.

La gravità dell'emergenza sanitaria renderebbe la fattispecie imparagonabile con quella oggetto della sentenza n. 186 del 2013, quest'ultima connotata peraltro da un'assai più lunga durata del “blocco” delle esecuzioni e dall'assenza di misure compensative.

Riguardo a tali misure, l'Avvocatura osserva che la Regione Campania, con deliberazione di Giunta n. 332 del 30 giugno 2020, ha autorizzato il ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dal d.l. n. 34 del 2020, in tal modo rendendo possibile a P. F. di ottenere il pagamento del suo credito per via alternativa all'azione esecutiva, «il che incide non solo sulla fondatezza ma anche sulla rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità».

1.5.– È intervenuto in giudizio, con atto denominato «[m]emoria ad adiuvandum», F. M., il quale, senza chiarire a che titolo sia interessato alla vicenda, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, «nella parte in cui non prevede che le risorse destinate al finanziamento dell'emergenza Covid-19 siano inserite fra quelle assolutamente impignorabili di cui al [d]creto [m]inisteriale di individuazione dei servizi indispensabili all'ente».

1.6.– L'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ente rappresentativo di strutture sanitarie accreditate presso il Servizio sanitario nazionale, ha depositato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*.

L'opinione – ammessa con decreto presidenziale del 6 ottobre 2021 – evoca anch'essa la sentenza n. 186 del 2013, assumendo che la disposizione censurata, per essere analoga a quella dichiarata costituzionalmente illegittima da detta pronuncia, integri «una patente elusione del giudicato costituzionale».

2.– Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sempre in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., nella procedura espropriativa a

carico dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro, instaurata con pignoramento notificato nel febbraio 2020 ad istanza della DiaSorin spa in forza di un decreto ingiuntivo emesso nel giugno 2019 per il corrispettivo di forniture di laboratorio.

Il giudice a quo riferisce che il terzo pignorato, tesoriere dell'ente, non ha reso la dichiarazione di quantità e che occorrerebbe quindi disporsi il prosieguo agli effetti della ficta confessio prevista dall'art. 548 cod. proc. civ., al che osta la censurata disposizione.

2.1.– Gli argomenti addotti ricalcano quelli dell'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021, con l'aggiunta di uno specifico riferimento alla durata del "blocco" delle esecuzioni, che – essendo stata prorogata fino 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 – si è estesa per «un periodo di oltre un anno e mezzo, con significativa compressione del diritto dei creditori di procedere esecutivamente».

2.2.– 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, spiegando difese analoghe a quelle contrapposte all'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021.

Evidenziata la necessità della proroga del "blocco" «in considerazione del protrarsi delle condizioni straordinarie legate all'emergenza sanitaria», l'Avvocatura aggiunge che la natura commerciale del credito della DiaSorin spa ne assicura il pagamento tramite l'anticipazione di liquidità oggetto della delibera della Giunta regionale campana n. 332 del 30 giugno 2020.

3.– Con ordinanza del 31 marzo 2021, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, modificato dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

Il rimettente espone di essere investito del giudizio instaurato dalla Casa di Cura Villa S. Anna spa per l'ottemperanza al giudicato formatosi su decreto ingiuntivo dalla stessa ottenuto nel febbraio 2019 verso l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria per il corrispettivo di prestazioni erogate in regime di accreditamento negli anni 2016 e 2017.

3.1.– Richiamata la prima ordinanza di rimessione del Tribunale di Napoli, il TAR Calabria ne fa propri gli argomenti, declinandoli con specifico riguardo alla proroga dell'efficacia della disposizione censurata, che avrebbe determinato «l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'an e al quando del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie».

Per effetto della proroga, il "blocco" dell'azione esecutiva avrebbe ecceduto «i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza», anche perché, non essendo stato in corrispondenza prorogato il termine entro il quale le Regioni avrebbero potuto chiedere l'anticipazione di liquidità in funzione del pagamento dei debiti commerciali, sarebbe stato reso «ancor più insoddisfacente e inadeguato il supposto e pur parziale meccanismo compensativo».

3.2.– Il rimettente evoca il parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., oltre che sotto il profilo dell'alterazione della "parità delle armi" tra parte pubblica e parte privata, anche per la negativa incidenza che il "blocco" spiega sulla ragionevole durata del processo esecutivo.

Con particolare riguardo alla disposizione di proroga, il giudice a quo denuncia altresì la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la misura in favore degli enti sanitari sarebbe stata irragionevolmente protratta oltre il termine finale dello stato di emergenza e comunque oltre quello stabilito per analoghe fattispecie (segnatamente, per «i locatori titolari di uno sfratto esecutivo»), ciò, contraddittoriamente, «anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti, come nel caso di specie, nella gestione dell'emergenza sanitaria».

3.3.– 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, spiegando difese analoghe a quelle contrapposte alle ordinanze n. 82 e n. 89 del reg. ord. 2021 (al netto del riferimento alla delibera della Giunta regionale campana).

Sul tema della ragionevolezza della proroga, l'interveniente ne assume la corrispondenza all'imprevedibile sviluppo della pandemia, che avrebbe reso necessaria, a tutela dell'«ottimale funzionamento delle strutture sanitarie», una durata del “blocco” delle esecuzioni più ampia, sia in termini assoluti, che in raffronto ad altre fattispecie (segnatamente, quella delle esecuzioni per rilascio di immobili ad uso abitativo).

3.4.– Si è costituita in giudizio la Casa di Cura Villa S. Anna spa, che ha chiesto accogliersi le questioni.

A sostegno delle proprie conclusioni, la parte evoca la sentenza di questa Corte n. 128 del 2021, che nel frattempo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della seconda proroga della sospensione delle procedure esecutive inerenti l'abitazione principale del debitore, anch'essa disposta come misura di contenimento dell'emergenza epidemiologica.

La società aggiunge di essere un concessionario di pubblico servizio, quale gestore di una casa di cura accreditata, chiamata ad erogare prestazioni sanitarie essenziali, sicché la mancata remunerazione determinata dalla paralisi dell'esecuzione forzata illogicamente si sarebbe tradotta «in un vulnus nel funzionamento del servizio sanitario pubblico, ovvero dello stesso oggetto dichiarato dalla norma indubbiata».

Sarebbe poi irragionevole che il “blocco” delle esecuzioni nei confronti degli enti sanitari sia stato prorogato per un anno senza alcuna modulazione, né vaglio giudiziale, e nemmeno la riapertura del termine per le istanze regionali di anticipazione di liquidità.

4.– Con ordinanza del 31 marzo 2021, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale analoghe per oggetto e parametri a quelle formulate in pari data dallo stesso giudice.

Il rimettente espone di essere investito del ricorso di A. B. per l'ottemperanza al giudicato su sentenza pronunciata nel dicembre 2018 recante condanna dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria al pagamento di differenze retributive.

4.1.– 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, con difese analoghe a quelle contrapposte all'ordinanza n. 98 del reg. ord. 2021.

5.– Con ordinanza del 25 marzo 2021, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Benevento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 24, 111 e 136 Cost.

Quale giudice dell'esecuzione in una procedura espropriativa a carico dell'Azienda sanitaria locale di Benevento, instaurata dalla Coloplast spa in forza di un decreto ingiuntivo per il corrispettivo di forniture di materiale ospedaliero, il rimettente espone che, pur avendo il tesoriere dell'ente reso la dichiarazione di quantità, non è stato possibile emettere l'ordinanza di assegnazione della somma, in ragione della censurata disposizione.

5.1.– Il Tribunale di Benevento fa propri gli argomenti esposti nelle ordinanze di rimessione del Tribunale di Napoli, alle quali si richiama; aggiunge tuttavia l'evocazione del parametro di cui all'art. 136 Cost., per avere la norma censurata sostanzialmente riprodotto quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata sentenza n. 186 del 2013.

5.2.– 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 spiega difese analoghe a quelle illustrate negli altri giudizi incidentali, pur senza fare riferimento alla delibera assunta il 30 giugno 2020 dalla Giunta regionale campana in ordine all'anticipazione di liquidità.

Al fine di contrastare la denuncia ex art. 136 Cost., l'Avvocatura insiste sugli aspetti differenziali della fattispecie qui dedotta rispetto a quella oggetto della sentenza n. 186 del 2013.

5.3.– Si è costituita in giudizio la Coloplast spa, aderendo per intero agli argomenti del rimettente.

Considerato in diritto

1.– Con due distinte ordinanze (reg. ord. n. 82 e n. 89 del 2021), il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale 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, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Quale giudice dell'esecuzione instaurata da pignoramenti a carico di enti sanitari – l'uno per risarcimento del danno da morte di un paziente (reg. ord. n. 82 del 2021) e l'altro per corrispettivo di forniture medicali (reg. ord. n. 89 del 2021) –, il rimettente denuncia di non poter procedere per la sopravvenienza della disposizione censurata, che, nel contesto delle misure urgenti di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

1.1.– Il rimettente sospetta che la disposizione censurata violi l'art. 24 Cost., poiché impone ai creditori degli enti sanitari un sacrificio sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive non bilanciato dalla predisposizione di idonei mezzi di tutela sostitutiva; sarebbe altresì violato l'art. 111 Cost., per l'alterazione della "parità delle armi" in danno dell'esecutante privato e a favore dell'esecutato pubblico.

L'ordinanza n. 89 del reg. ord. 2021, lamentando la violazione dei medesimi parametri sopra indicati, aggiunge uno specifico riferimento all'eccessiva durata del "blocco", prorogata – mediante modifica all'indicato art. 117, comma 4 – dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 ad opera 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.

2.– Con due distinte ordinanze (reg. ord. n. 98 e n. 99 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, modificato dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

Il rimettente, in veste di giudice dell'ottemperanza al giudicato formatosi su decreti ingiuntivi per il corrispettivo di prestazioni d'opera verso enti sanitari, fa propri gli argomenti esposti nell'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021, declinandoli con particolare riguardo alla proroga della disposizione censurata, ritenuta irragionevole e sproporzionata.

2.1.– Il giudice a quo evoca il parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., oltre che sotto il profilo dell'alterazione della "parità delle armi" tra parte pubblica e parte privata, anche per la negativa incidenza che il "blocco" spiega sulla ragionevole durata del processo esecutivo.

Quanto alla proroga della misura, il rimettente denuncia altresì la violazione dell'art. 3 Cost., poiché sarebbe stato irragionevolmente superato lo stesso termine finale dello stato di emergenza e comunque quello stabilito per analoghe fattispecie di sospensione delle esecuzioni, ciò peraltro, contraddittoriamente, anche in danno di creditori partecipi dello sforzo collettivo di contrasto alla pandemia.

3.– Il Tribunale ordinario di Benevento (reg. ord. n. 153 del 2021) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 24, 111 e 136 Cost.

Il rimettente espone di operare quale giudice dell'esecuzione instaurata con pignoramento in forza di un decreto ingiuntivo per il corrispettivo di forniture di materiale ospedaliero, procedura sospesa per effetto della disposizione oggetto di censura.

3.1.– Fatti propri gli argomenti delle ordinanze di rimessione del Tribunale di Napoli, il Tribunale di Benevento evoca altresì il parametro di cui all'art. 136 Cost., denunciando che la norma censurata ha sostanzialmente riprodotto quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 186 del 2013.

4.– Le questioni sollevate dalle cinque ordinanze di rimessione sono in larga parte coincidenti, sicché i giudizi vanno riuniti, per essere definiti con unica decisione.

5.– Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021 è intervenuto ad adiuvandum F. M., senza tuttavia chiarire a che titolo egli sia interessato dall'espropriazione forzata oggetto del giudizio principale, nel quale creditore pignoratizio è P. F.

L'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – nel testo applicabile *ratione temporis* – stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», sicché l'ammissibilità dell'intervento presuppone che l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia della Corte determina sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo (da ultimo, sentenza n. 180 del 2021 e allegata ordinanza letta all'udienza del 23 giugno 2021, sentenze n. 128 e n. 46 del 2021).

Il silenzio tenuto da F. M. sulla consistenza del proprio interesse preclude ogni verifica sulla natura qualificata dello stesso, cioè sulla sua diretta e immediata inerenza al rapporto dedotto nel giudizio a quo, sicché l'intervento va dichiarato inammissibile.

6.– Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 153 del reg. ord. 2021 si è costituita la Coloplast spa, con memoria depositata il 2 novembre 2021, sulla base della procura al difensore rilasciata per il giudizio a quo,

nel quale la società è parte; la procura speciale per il giudizio innanzi a questa Corte è stata depositata solo in data 3 novembre 2021.

Ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative – nel testo applicabile *ratione temporis* –, la costituzione delle parti deve avvenire nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, apposta in calce o a margine dell'originale delle deduzioni.

Per giurisprudenza costante, questo termine ha carattere perentorio (da ultimo, sentenze n. 75 del 2021, n. 135 e n. 40 del 2020, n. 222 del 2018), ed è violato anche se la parte deposita tardivamente la procura speciale, trattandosi di un adempimento essenziale per la rituale costituzione in giudizio (sentenza n. 126 del 2018).

Nella specie, l'ordinanza di rimessione è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 ottobre 2021, e quindi la Coloplast spa avrebbe dovuto costituirsi con deduzioni e procura speciale entro il 2 novembre 2021: il deposito di quest'ultima in data 3 novembre 2021 risulta tardivo, sicché la costituzione va dichiarata inammissibile.

7.– Intervenendo nei cinque giudizi incidentali, il Presidente del Consiglio dei ministri ha prospettato l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché i rimettenti non avrebbero considerato che i creditori potrebbero ottenere il soddisfacimento dei loro diritti per una via alternativa all'esecuzione forzata, segnatamente in virtù dell'anticipazione di liquidità cui le Regioni possono accedere presso la Cassa depositi e prestiti, a norma dello stesso d.l. n. 34 del 2020.

7.1.– L'art. 115, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020 ha previsto l'istituzione di un «Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili», distinto in due sezioni, con separate dotazioni, l'una «per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari» e l'altra per i debiti degli «enti del Servizio Sanitario Nazionale».

A norma del successivo art. 116, commi 1 e 4, gli enti locali e le Regioni che, per carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria derivante dall'epidemia da COVID-19, non possono 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, possono chiedere alla Cassa depositi e prestiti un'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulla sezione per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari.

Analoga anticipazione possono chiedere, a norma del successivo art. 117, comma 5, le Regioni i cui enti sanitari, per la situazione straordinaria derivante dalla pandemia, 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, e in tal caso l'anticipazione vale sulle risorse della sezione per i debiti degli enti sanitari.

7.2.– I rimettenti non hanno ignorato l'esistenza del mezzo di tutela alternativa correlato a tale anticipazione di liquidità, ma l'hanno giudicato inidoneo, poiché la richiesta di provvista è solo in facoltà della singola Regione, oltre ad essere funzionale al pagamento dei soli debiti commerciali.

Trattasi di una motivazione non implausibile, che supera il controllo “esterno” di ammissibilità demandato a questa Corte (da ultimo, sentenze n. 207, n. 181, n. 59 e n. 32 del 2021).

7.3.– Anche qualora la singola Regione abbia esercitato in concreto la facoltà di chiedere l'anticipazione di liquidità – ciò che l'Avvocatura deduce nei giudizi promossi dal Tribunale di Napoli –, non si può dubitare della rilevanza delle questioni, giacché essa concerne l'applicazione della disposizione censurata e la pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 160

del 2019 e n. 105 del 2018), non necessariamente gli effetti concreti di un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa (ex plurimis, sentenze n. 172 del 2021, n. 253 e n. 170 del 2019, n. 20 del 2016).

8.– Nel merito, va innanzitutto esaminata la denuncia di violazione, da parte dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, del giudicato di cui all'art. 136 Cost., questione prioritaria in senso logico-giuridico (tra molte, sentenze n. 256 e n. 231 del 2020, n. 57 del 2019 e n. 101 del 2018).

8.1.– La questione non è fondata.

Il giudicato eluso risiederebbe, ad avviso del Tribunale di Benevento, nella sentenza n. 186 del 2013, poiché la disposizione ora in scrutinio riprodurrebbe quella dichiarata costituzionalmente illegittima da tale sentenza.

È sufficiente constatare tuttavia che oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 186 del 2013 è stata una previsione normativa di sospensione delle azioni esecutive e inefficacia dei pignoramenti – in corso di giudizio trasformata dal legislatore in una previsione di estinzione dei pignoramenti medesimi –, finalizzata ad assicurare il regolare pagamento dei debiti oggetto di ricognizione per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari.

La sentenza n. 186 del 2013 ha riguardato quindi una misura solo esteriormente analoga all'odierna (almeno nella versione anteriore alla "estremizzazione" da misura sospensiva ad estintiva), ma sostanzialmente diversa nei presupposti applicativi e nella dimensione temporale, giacché determinata da storicizzate esigenze di rientro del disavanzo sanitario, del tutto estranee a quelle imposte dall'emergenza pandemica da COVID-19.

È quindi da escludere la violazione del giudicato ai sensi dell'art. 136 Cost., che si ha solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (ex multis, sentenze n. 272 e n. 256 del 2020, n. 101 del 2018, n. 231 del 2017 e n. 72 del 2013).

9.– Sono viceversa fondate le questioni sollevate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., limitatamente alla proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, di cui all'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020.

9.1.– Non influisce sul thema decidendum la circostanza che l'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021 – a differenza delle altre – non contenga richiami specifici alla disposizione di proroga.

Questa è intervenuta dopo la data di deliberazione di detta ordinanza (20 dicembre 2020), e quindi costituisce, rispetto ad essa, ius superveniens, che ha tuttavia aggravato, non certo ridimensionato, il vulnus denunciato dal rimettente.

Pertanto, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 213 del 2021 riguardo ad analoga fattispecie, le questioni possono essere riferite, negli stessi termini, anche alla disposizione sopravvenuta, comunque oggetto delle censure degli altri giudici a quibus.

Occorre quindi verificare se l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 violi i parametri di cui agli artt. 24 e 111 Cost. nell'estensione cronologica determinata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020.

9.2.– Come anticipato, l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 stabilisce che, «[a]l 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 «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo); «[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 quindi disporre delle relative somme per le finalità di gestione dell'emergenza sanitaria e il pagamento dei debiti (secondo periodo); «[l]e disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021» (terzo periodo).

Su quest'ultimo periodo ha inciso la modifica apportata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, che alla scadenza originaria del 31 dicembre 2020 ha sostituito quella del 31 dicembre 2021.

9.3.– Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di sospensione delle procedure esecutive, emanate nell'ambito della legislazione emergenziale seguita al diffondersi della pandemia da COVID-19.

9.3.1.– Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 – recante la proroga dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore –, la sentenza n. 128 del 2021 ha ribadito che la tutela in executivis è componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto.

Tale sentenza ha rimarcato che, se l'irrompere dell'emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo.

9.3.2.– Il differente esito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-quater del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69 – recanti la proroga al 30 giugno 2021 e poi al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo – è stato motivato dalla sentenza n. 213 del 2021 appunto in ragione della «progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria».

Infatti, la restrizione della prima proroga alla sospensione dell'esecuzione dei soli provvedimenti di rilascio per morosità e la graduazione dell'ulteriore proroga in rapporto alla data di adozione del provvedimento medesimo hanno identificato ragionevoli punti di caduta di «un progressivo adattamento della misura emergenziale».

9.4.– Evocata da tutti gli odierni rimettenti, dall'Avvocatura dello Stato, dalla parte ritualmente costituita e dallo stesso amicus curiae, la sentenza n. 186 del 2013 ha 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.

In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve altresì – come osserva la medesima sentenza n. 186 del 2013 – in uno «ius singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.».

9.5.– 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 era contenuta in poco più di sette mesi, dall’entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno.

La misura si esauriva quindi nella prima fase dell’emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti», come si esprime la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2020.

10.– Sono pertanto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l’art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria.

11.– 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, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato.

Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, 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.

11.1.– Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale.

Se è dubbio che questa potesse rinvenirsi nell’anticipazione di liquidità prevista dall’art. 117, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020, considerato che l’accesso ad essa era rimesso ad un’opzione volontaria del debitore regionale, certo è che il termine per la richiesta di provvista è scaduto il 7 luglio 2020, e non è stato riaperto, cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga.

12.– Deve essere quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento della questione di cui all’art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l’intervento di F. M. nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli con l’ordinanza iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2021;

2) dichiara inammissibile la costituzione della Coloplast spa nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Benevento con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara l'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;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale 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, sollevata dal Tribunale ordinario di Benevento, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria, sollevate dal Tribunale ordinario di Napoli e dal Tribunale ordinario di Benevento in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

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.

DECRETO-LEGGE 21 ottobre 2021 , n. 146

Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili. (21G00157)

Vigente al : 8-2-2022

Capo V

Disposizioni finanziarie e finali

Art. 16-septies

(Misure di rafforzamento dell'Agenas e del servizio sanitario della Regione Calabria).

1. Al [comma 472 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160](#), dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: "Al fine di consentire all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) di supportare le attività dei commissari ad acta per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari regionali, per l'anno 2022, l'Agenas è autorizzata a bandire apposite procedure concorsuali pubbliche, secondo le modalità semplificate di cui all'[articolo 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 28 maggio 2021, n. 76](#), in deroga alle ordinarie procedure di mobilità, e conseguentemente ad assumere, a decorrere dal 1° gennaio 2022, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, un contingente di 40 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nella categoria D, con corrispondente incremento della vigente dotazione organica. Ai relativi oneri, pari a euro 1.790.000 a decorrere dall'anno 2022, si provvede a valere sulle risorse di cui al primo periodo".

2. In 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:

a) l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) assegna il personale assunto ai sensi del [comma 472 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160](#), come modificato dal comma 1 del presente articolo, a supporto del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2024. Il predetto personale, sulla base dei fabbisogni stimati dal commissario ad acta, puo' operare anche presso il Dipartimento tutela della salute, servizi sociali e socio-sanitari della Regione Calabria e gli enti di cui all'[articolo 19, comma 2, lettera c\), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), del servizio sanitario della medesima regione che assicurano le risorse strumentali necessarie;

b) ciascuno degli enti di cui all'[articolo 19, comma 2, lettera c\), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), del servizio sanitario della Regione Calabria, al fine di supportare le funzioni delle unita' 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, previa circolarizzazione obbligatoria dei fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020, e' autorizzato a reclutare, sulla base dei fabbisogni di personale valutati e approvati dal commissario ad acta, fino a 5 unita' di personale non dirigenziale, categoria D, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata non superiore a trentasei mesi, esperte nelle predette procedure e dotate dei previsti requisiti formativi, nel limite di spesa di euro 207.740 per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024. Le predette unita' sono reclutate tramite procedura selettiva pubblica direttamente dagli enti ovvero avvalendosi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM) di cui all'[articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#). A tal fine e' autorizzata la spesa complessiva di euro 1.869.660 per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024, a cui si provvede per gli anni 2022 e 2023 a valere sulle risorse di cui all'[articolo 6, comma 1, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 30 dicembre 2020, n. 181](#), e per l'anno 2024 a valere sulle risorse di cui alla lettera f) del presente comma. Resta fermo che, qualora i fornitori non diano risposta entro il 31 dicembre 2022 alla prevista circolarizzazione obbligatoria, il corrispondente debito si intende non dovuto;

c) dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2024, la Guardia di finanza, nell'ambito delle proprie funzioni, collabora con le unita' operative semplici e complesse deputate al monitoraggio e alla gestione del contenzioso, disponendo l'impiego di un contingente di 5 ispettori per ciascuno degli enti di cui all'[articolo 19, comma 2, lettera c\), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), del servizio sanitario della Regione Calabria. Le modalita' operative della collaborazione sono definite nell'ambito del protocollo d'intesa

previsto dall'[articolo 5 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 30 dicembre 2020, n. 181](#). ((Per le finalita' di cui alla presente lettera e per le ulteriori esigenze connesse all'assolvimento dei compiti di polizia economico-finanziaria nell'ambito di analoghe situazioni emergenziali, la dotazione organica del ruolo ispettori della Guardia di finanza e' incrementata di quarantacinque unita', di cui e' autorizzata l'assunzione straordinaria, in aggiunta alle facolta' assunzionali previste a legislazione vigente e fermo restando quanto previsto dagli [articoli 703 e 2199 del codice dell'ordinamento militare](#), di cui al [decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#), con decorrenza non anteriore al 1° dicembre 2022. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente lettera, pari a euro 76.707 per l'anno 2022, euro 1.594.117 per l'anno 2023, euro 2.111.301 per l'anno 2024, euro 2.507.529 per l'anno 2025, euro 2.515.904 per l'anno 2026 ed euro 2.608.033 a decorrere dall'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'[articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 27 dicembre 2004, n. 307](#)));

((c-bis) all'[articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199](#), le parole: "23.702 unita'" sono sostituite dalle seguenti: "23.747 unita'";

c-ter) all'[articolo 36, comma 10, lettera b\), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95](#), le parole: "28.702 unita'" sono sostituite dalle seguenti: "28.747 unita'"));

d) al fine di garantire la piena operativita' delle attivita' proprie della gestione sanitaria accentrata (GSA) del servizio sanitario della Regione Calabria operante ai sensi dell'[articolo 22 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), la Regione Calabria, nel rispetto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente e a valere sulle risorse del proprio bilancio, e' autorizzata, per la gestione della predetta GSA, al reclutamento con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di durata non superiore a trentasei mesi, di 1 unita' di personale dirigenziale e di 4 unita' di personale non dirigenziale da inquadrare nella categoria D, tramite procedura selettiva pubblica operata, d'intesa con il commissario ad acta ovvero avvalendosi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM) di cui all'[articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#). Il menzionato contingente di personale puo' essere integrato, a valere sulle risorse del bilancio della Regione Calabria, da un massimo di cinque esperti o consulenti, nominati nel rispetto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente e del limite di spesa complessivo di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024. Per il medesimo triennio 2022-2024 la Regione Calabria e' autorizzata a conferire due incarichi dirigenziali in deroga ai limiti percentuali di cui

all'[articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#);

e) per l'anno 2022 non si dà luogo alla compensazione del saldo di mobilità extraregionale definita per la Regione Calabria nella matrice della mobilità extraregionale approvata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed inserita nell'atto formale di individuazione del fabbisogno sanitario regionale standard e delle relative fonti di finanziamento dell'anno 2022. Le relative somme sono recuperate dalle regioni e province autonome in un arco quinquennale a partire dall'anno 2026. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a tal fine. Si applicano conseguentemente le disposizioni di cui all'[articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#);

f) è autorizzato nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale un contributo di solidarietà in favore della Regione Calabria di 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025;

g) 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.

3. Il 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 della Regione Calabria. In tale ipotesi ogni riferimento al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro si intende fatto alla Regione Calabria.