



Sentenza n. 236 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti
decisione del 24 novembre 2021, deposito del 7 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze nn. [82](#), [89](#), [98](#), [99](#) e [153 del 2021](#)

parole chiave:

EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 – ESECUZIONE FORZATA –
PIGNORAMENTO – SANITÀ PUBBLICA – SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE (SSN) –
DIRITTO D’AZIONE – PRINCIPIO DI PARITÀ DELLE PARTI

disposizioni impugnate:

- art. 117, comma 4, del [decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34](#), 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](#), convertito ??

disposizioni parametro:

- artt. 3, 24, 111 e 136 della [Costituzione](#)

dispositivo:

accoglimento; non fondatezza

Con cinque distinte ordinanze, il Tribunale ordinario di Napoli, il TAR Calabria e il Tribunale ordinario di Benevento hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 («*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*»). Tale disposizione ha previsto **la sospensione delle esecuzioni e l’inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale**.

I Tribunali rimettenti, in qualità di giudici dell’esecuzione o dell’ottemperanza, evidenziano come detta disposizione non consenta di portare a termine le procedure instaurate da pignoramenti a carico di enti sanitari o di dare esecuzione al giudicato formatosi su decreti ingiuntivi per il corrispettivo di prestazioni d’opera verso enti sanitari. Secondo il Tribunale di Napoli, ciò determinerebbe una violazione degli artt. 24 e 111 Cost.: del primo, in quanto la norma censurata imporrebbe ai creditori degli enti sanitari un sacrificio sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive **non bilanciato con altri mezzi di tutela sostitutiva**; del secondo, in quanto risulterebbe **alterata la “parità delle armi”** in danno dell’esecutante privato e a favore dell’esecutato pubblico. Viene lamentata, altresì, **l’eccessiva durata di tale “blocco”**, poiché, se pur originariamente prevista fino al 31 dicembre 2020, **la misura è stata prorogata al 31 dicembre 2021 ad opera del d.l. n. 183 del 2020**. Riprendendo le medesime argomentazioni e censure, il TAR Calabria ritiene altresì violato l’art. 3 Cost., poiché la citata proroga

della misura avrebbe irragionevolmente superato il termine finale dello stato di emergenza. Infine, oltre ai citati parametri, il Tribunale di Benevento lamenta anche la violazione dell'art. 136 Cost., denunciando che la norma censurata avrebbe sostanzialmente riprodotto quella dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 186 del 2013.

Dopo aver riunito i giudizi, perché in larga parte coincidenti, la Corte costituzionale supera anzitutto le eccezioni di inammissibilità prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri e fondate sull'esistenza di una misura – asseritamente non considerata dai rimettenti – con cui i creditori avrebbero potuto ottenere il soddisfacimento dei loro diritti per via alternativa, vale a dire l'anticipazione di liquidità a cui le Regioni possono accedere presso la Cassa depositi e prestiti (disciplinata dallo stesso d.l. n. 34 del 2020). Al contrario, secondo la Corte, i giudici *a quibus* avrebbero tenuto in opportuna considerazione tale possibilità, considerata, tuttavia, inidonea in quanto rimessa alla facoltà delle singole Regioni e funzionale al pagamento dei soli debiti commerciali.

Nel passare al merito, la Corte analizza anzitutto la denunciata violazione dell'art. 136 Cost., ritenuta prioritaria in senso logico-giuridico. Nella sentenza n. 186 del 2013 (che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che si ritiene oggi indebitamente riprodotta), oggetto della pronuncia era una previsione normativa di sospensione delle azioni esecutive e di inefficacia dei pignoramenti volta ad assicurare il regolare pagamento dei debiti oggetto di ricognizione per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari. Tuttavia, solo “esteriormente” tale misura può ritenersi coincidente con quella di cui all'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, mentre sostanzialmente diversi sono i presupposti applicativi (nel caso in esame determinati dall'emergenza pandemica da COVID-19) e la dimensione temporale. Ciò consente alla Corte di escludere la violazione del giudicato ai sensi dell'art. 136 Cost.

Al contrario, viene dichiarata **la fondatezza delle questioni sollevate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., anche se limitatamente alla proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021**, introdotta con il d.l. n. 183 del 2020. La Corte osserva, anzitutto, come essa si sia già pronunciata sulla sospensione di (altre) procedure esecutive disposte nell'ambito della legislazione emergenziale seguita al diffondersi del COVID-19. Il riferimento va, in particolare, alla sentenza n. 128 del 2021, in cui si è 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» (par. 9.3.1 del *Cons. dir.*). Se, allora, l'irrompere dell'emergenza può giustificare inizialmente la misura e il sacrificio imposti ai creditori, **altrettanto non potrebbe dirsi in merito alla proroga nelle fasi successive, che richiederebbe una riedizione e un affinamento del bilanciamento ad essa sotteso da parte del legislatore**. Dunque, lo svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale, non limitato ad un ristretto arco temporale e non controbilanciato con altre misure che garantiscano per altra via la realizzazione del credito, risulterebbe incompatibile con il diritto d'azione (art. 24 Cost.) e il principio della parità delle parti (art. 111 Cost.).

Tali circostanze si rinvengono anche nell'ambito delle disposizioni censurate. Originariamente, il blocco delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti potevano considerarsi misure legittime, perché contenute in poco più di sette mesi e adottate nella fase più acuta e destabilizzante dell'emergenza e, dunque, ragionevoli e proporzionate. Di conseguenza, le questioni sollevate vengono dichiarate non fondate in relazione alla formulazione originaria dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020.

Al contrario, nonostante la possibilità di ricalibrare la programmazione di cassa alla luce dell'evoluzione dell'emergenza sanitaria, il d.l. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno, senza alcuna rimodulazione, determinando un *vulnus* di costituzionalità. In questo modo, infatti, «**costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una 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» (par. 11 del *Cons. dir.*).

Andrea Giubilei