

Publicato il 19/04/2021

N. 00338/2021REG.PROV.COLL.  
N. 00314/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 314 del 2021, proposto da  
Carlo Mazzù, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonello Currò, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione  
staccata di Catania (Sezione Seconda) n. 813/2021, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021, tenutasi ex art. 4  
del d.l. n. 84 del 2020 e ex art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, il Cons. Sara  
Raffaella Molinaro,

Considerato presente, *ex art.* 4 comma 1 penultimo periodo d.l. n. 28/2020 e art. 25 d.l. 137/2020, l'avvocato Antonello Currò;

1. La controversia riguarda l'ottemperanza al decreto ingiuntivo 5.9.2018 n. 1469 del Tribunale Civile di Messina, non opposto e munito della formula esecutiva in data 25.1.2019.

2. Il creditore, prof. avv. Carlo Mazzù, ha presentato ricorso per ottemperanza al Tar Sicilia – Catania allegando l'inadempimento dell'ASP creditrice.

3. Il Tar, con sentenza 15.3.2021 n. 813, ha dichiarato il ricorso improcedibile.

4. Con ricorso n. 314 del 2021 la sentenza è stata appellata davanti a questo CGARS, chiedendo la sospensione dei relativi effetti.

5. Nel giudizio di appello si è costituita parte appellante.

6. Alla camera di consiglio del 14.4.2021 la causa è stata definita ai sensi dell'art. 60 c.p.a., così come disposto dall'art. 25 del d.l. 28.10.2020, n. 137, convertito dalla legge 18.12.2020, n. 176, così come successivamente modificato dall'art. 1 comma 17 del d.l. 31.12.2020, n. 183, convertito dalla legge 26.2.2021, n. 21.

7. L'appello è meritevole di accoglimento nei termini che saranno illustrati.

8. Con esso la sentenza impugnata è censurata per i seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34, come modificato e prorogato dall'art. 3 comma 8 del d.l. 31.12.2020 n. 183, in quanto non applicabile ai giudizi di ottemperanza;

b) violazione dell'art. 74 c.p.a. per mancanza di precedenti conformi, se non uno isolato;

c) violazione dell'art. 79 c.p.a. per non aver sospeso il giudizio;

d) violazione degli artt. 1 e 2 del c.p.a. in relazione agli artt. 24 e 111 Cost. per non avere assicurato l'effettività della tutela;

e) sospetta incostituzionalità dell'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34 per violazione degli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost.

8.1. Il Tar ha ritenuto che la previsione di cui all'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34, emanato nelle more del giudizio, “*nei confronti degli enti del*

*Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive [...] Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021*”, non lasci altra opzione interpretativa che dichiarare improcedibili i giudizi proposti prima della sua entrata in vigore, come nel caso di specie.

8.2. L'appello è meritevole di accoglimento nei termini di seguito esposti.

L'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34, così come modificato dall'art. 3 comma 8 del d.l. 31.12.2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26.2.2021, n. 21, dispone che *“al 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 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 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 disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021”*.

Con detta disposizione si prevede che nel periodo dell'emergenza, il cui termine è attualmente indicato nel 31.12.2021, non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive (è l'espressione “proseguite” che determina l'applicabilità della disposizione, dal punto di vista temporale, al presente giudizio, atteso che il ricorso introduttivo è stato notificato e depositato nel luglio 2019, in un momento antecedente rispetto all'entrata in vigore della richiamata normativa) e che i pignoramenti e le prenotazioni a debito effettuati prima dell'entrata in vigore del d.l. non producano effetti fino al 31.12.2021.

Nella categoria delle azioni esecutive, alle quali è riferita la disposizione contenuta introdotta nell'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34, è annoverabile il giudizio di ottemperanza in quanto volto a rendere effettiva (concretamente fruibile) la tutela accordata con la pronuncia di cognizione.

Specie in relazione alle pronunce del giudice civile, come il decreto ingiuntivo non opposto di cui alla presente controversia, le cui statuizioni di condanna sono generalmente contenute nel dispositivo in modo puntuale, l'impostazione tradizionale riconosce infatti al giudizio di ottemperanza natura prevalentemente di esecuzione, e solo in minima parte di cognizione (per residui spazi, quali domande accessorie o sopravvenienze).

La stessa lettera dell'art. 112 c.p.a. rimanda alternativamente all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionale e alla loro attuazione, essendo questa la finalità del rimedio giurisdizionale, indipendentemente dal fatto che, specie in relazione alle pronunce del g.a., il giudice dell'ottemperanza si serva anche di poteri cognitori.

Con specifico riferimento al caso di specie, inoltre, la Corte costituzionale, allorché ha giudicato la costituzionalità di una norma analoga a quella *de quo* (di cui *infra*), ha espressamente affermato che la modifica normativa che ha espressamente ricompreso fra le azioni esecutive il giudizio di ottemperanza stata introdotta “*solo a chiarire il contenuto della norma (cioè ad annoverare, così come peraltro generalmente riconosciuto, il giudizio amministrativo di ottemperanza fra le azioni esecutive)*” (Corte cost. 12.7.2013, n. 186).

Ne deriva che, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, la norma di cui all'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34 è applicabile alla presente controversia (di ottemperanza).

Il Collegio ritiene altresì, in ciò concordando con l'appellante, che l'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34 deve essere interpretato nel senso che impedisca solo temporalmente la prosecuzione delle azioni esecutive, non in via definitiva, così non determinando l'improcedibilità del ricorso per ottemperanza (invece dichiarata con la pronuncia gravata).

Ciò in quanto:

- la finalità della norma è quella di far fronte alle esigenze della situazione emergenziale e di assicurare, in particolare, la liquidità necessaria a onorare i debiti sorti per tale finalità;
- il circoscritto periodo temporale che connota la misura è necessariamente legato a esigenze transitorie che, nel caso di specie, soggiacciono all'andamento della pandemia, evento la cui eccezionalità nella storia contemporanea è difficilmente rinvenibile in altro accadimento, e richiama la rilevanza del termine finale;
- l'esplicito riferimento all'emergenza e alla finalità di assicurare liquidità è contabilmente da collegare a esigenze di cassa, nel caso di specie sopravvenute e (si assume temporalmente prevalenti) rispetto alla programmazione di bilancio;
- rispetto a quest'ultima, che rispecchia (anche) gli impegni e le obbligazioni già assunti dall'Amministrazione, non viene prescritto alcunchè.

Quanto sopra induce a ritenere che le azioni esecutive non si estinguano ma siano temporalmente impedito (fino alla scadenza del termine fissato dall'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34).

Sulla natura della disposizione in parola, del resto, i Tar si sono più volte espressi nel senso di ritenere la disposizione causa, non di improcedibilità del ricorso, ma di sospensione del giudizio di ottemperanza (Tar Reggio Calabria, ordinanza 31.7.2020, n. 480, Tar Catanzaro ordinanza 14.1.2021, n. 53; Tar Campania – Napoli, *ex plurimis* VIII, 21.1.2021 n. 443; IV, 26.1.2021 n. 555; VIII, 1.2.2021 n. 663, VIII, 11.2.2021 n. 920; VII, 23.2.2021 nn. 1212, 1213, 1214, 1215; VIII, 1.3.2021 n. 1333; VIII, 15.3.2021 n. 1698; IV, 24.3.2021 n. 1966; Tar Sicilia – Catania, IV, 20.8.2020 n. 2081).

Siffatta interpretazione, in base alla quale le azioni esecutive sono solo temporalmente impedito (potendo proseguire quando viene meno detto impedimento), non si pone in diretto contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'interpretazione resa dal Tar è stata infatti già valutata come costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale in relazione a una norma analoga, contenuta nell'art. 11 comma 2 del d.l. 25.5.2010, n. 78 (destinato a disciplinare le regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122, recante *“fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime”*, con sentenza 12.7.2013 n. 186, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che hanno previsto espressamente l'estinzione di diritto e l'obbligo dei tesorieri degli enti sanitari di porre a disposizione senza previa pronuncia giurisdizionale le somme già oggetto di pignoramento (Corte cost. 12.7.2013, n. 186). Ciò in considerazione del non ristretto periodo temporale di efficacia della disposizione e della mancata garanzia di realizzazione del diritto di credito.

In ragione di quanto illustrato, pertanto, l'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34 deve essere interpretato nel senso che impedisca solo temporalmente la prosecuzione delle azioni esecutive, non in via definitiva.

9. Quanto sopra comporta l'accoglimento dell'impugnazione nei termini illustrati sopra e, per l'effetto, la riforma della sentenza impugnata per aver dichiarato il ricorso improcedibile.

Nondimeno, in ragione della disposizione di cui all'art. 117 comma 4 del d.l. 19.5.2020 n. 34, che impedisce di proseguire azioni esecutive, e quindi anche l'azione di ottemperanza, fino al 31.12.2021, il prosieguo del giudizio deve essere rinviato a una camera di consiglio successiva a detto termine.

Essa viene quindi fissata al 12.1.2022.

Si intende che le parti possono chiedere l'anticipazione dell'udienza nel caso in cui il termine finale di efficacia della disposizione venga anticipata dal legislatore e che il Collegio si riserva eventualmente di sollevare questione di legittimità costituzionale, specie ove il legislatore dovesse prolungare detto termine finale oltre il 31.12.2021.

Non restano fugati i dubbi di costituzionalità, illustrati anche dal Tar Calabria nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale 31.3.2021, n. 228, in relazione al termine finale, già prorogato una volta; tuttavia il Collegio, ritiene, allo stato, maggiormente funzionale a garantire la tempistica processuale il rinvio della causa a gennaio 2022, piuttosto che la rimessione della causa alla Corte costituzionale con una sospensione del giudizio che, nelle more della pronuncia della Corte costituzionale, potrebbe protrarsi oltre il mese di gennaio 2022.

Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale,

parzialmente e non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, riforma la sentenza impugnata, rinviando per l'ulteriore trattazione della causa alla camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Spese al definitivo.

Così deciso dal C.G.A.R.S. con sede in Palermo nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021, tenutasi da remoto e in modalità telematica e con la contemporanea e continua presenza dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Raffaele Prospero, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Sara Raffaella Molinaro**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**